Die Völkerrechtsvermittlung.

Ihr Wesen, ihre Entstehungsgeschichte und ihre Fortentwicklung als Institut des modernen Kriegsverhütungsrechts.

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

vorgelegt von

Hans Hunger
Gerichtsreferendar

BRESLAU 1931
HOCHSCHUL-VERLAG BRESLAU
Druck von Karl Vater :: Breslau 5 :: Siebenhufenerstraße Nr. 11/15

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der
Universität Breslau.
Berichterstatter: Prof. Dr. Wegner.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Herrn Buchhändler Adolf Beyer
in Breslau
in steter Dankbarkeit zugeeignet.

Literaturverzeichnis

Baker: The Genova Protocol for the pacific Settlement of International Disputes, London 1925.

de la Barra: Médiation et Conciliation, in Recueil des Cours 1923.

v. Bar: Der Burenkrieg, die Russifizierung Finnlands, die Haager Friedenskonferenz und die Errichtung einer internationalen Akademie zur Ausgleichung von Streitigkeiten der Staaten, Hannover 1900.

Binter: Das Verhältnis von Vermittlung und Schiedsgerichtsbarkeit nach dem Völkerbundspakt. Art. 11 bis 13, 15, Leipzig 1929.

Brown: La Conciliation internationale, Paris 1925.

Bulmerincq: Völkerrecht oder internationales Recht, im Handbuch des öffentlichen Rechts, 1. Band 2. Halbband, Freiburg und Tübingen 1884.

Calvo: Le droit international théorique et pratique, 1887-88.

Dudley-Field: Projet d'un code international, übersetzt ins Französische von Alberic Rolin, Paris 1881.

Dietl: Die Möglichkeit (die Verhütung) eines Krieges nach der Völkerbundssatzung. Jur. Diss. Erlangen 1927.

Efremoff: L'Organisation de la Médiation, in Revue de droit international et de Législation comparée 1925. (R. D. I. C.).

Fauchille: Traité de droit international public, Paris 1922.

Fourchault: De la médiation, Paris 1900.

v. Freytag-Loringhoven: Die Satzung des Völkerbundes, Berlin 1926.

Frumkin: Vermittlung und Intervention im Völkerrecht. Ungedruckte Jur. Diss. Leipzig 1921.

Gonsiorowski: Société des Nations et le Problème de la Paix, 1927.

Gralinski: Le règlement pacifique obligatoire de différends internationaux suivant le Pacte de la Société des Nations, Paris 1925.

Grenzebach: Die Aufgabe des Völkerbundes zur Kriegsverhütung, ungedruckte Jur. Diss. Würzburg 1922.

Hatschek: Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte, Leipzig 1923.
Huber: Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts, Berlin 1928.
Hoijer: Le pacte de la Société des Nations, Paris 1926
— La solution pacifique des Litiges Internationaux avant et depuis la Société des Nations, Paris 1925.
de Jong van Beek: Der Bryan'sche Friedensplan, in Kohlers Zeitschrift für Völkerrecht, Band 7.
Kaufmann: Das Wesen des Völkerrechts und die clausula rebus sic stantibus, Tübingen 1911.
Kelsen: Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public, Paris 1927.
Kohler: Einführung in die Rechtswissenschaft, Leipzig 1919.
Kraus: Oberschlesien in juristischem Lichte, in deutsche Juristenzeitung 1921.
Lammasch: Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfange, im Handbuch des Völkerrechts 1913-14.
— Völkermord oder Völkerbund? Haag 1920.
— Das Völkerrecht nach dem Kriege, Christiania 1917.
— Das Mediationsrecht der Neutralen, in der österreichischen Zeitschrift für öffentliches Recht 1915-16.
— Mediation, im Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, 3. Lieferung, Band 2.
— Der Völkerbund zur Bewahrung des Friedens, Olten 1919.
Lange: Die amerikanischen Friedensverträge, Christiania 1916
de Lapradelle: La Conférence de la paix, in Revue générale de droit international public, 1899 (R. G. D. I. P.)
Leser: Vermittlung und Intervention als völkerrechtl. Mittel zur Vermeidung eines Krieges. Jur. Diss. Gotha 1917.
Lifschütz: Fragen zum Völkerrecht, im Archiv des öffentl. Rechts, Band 34, 1915.
von Liszt: Das Völkerrecht, Berlin 1925.
de Louter: Le droit international public positif, Oxford 1920.
von Martens: Völkerrecht, das internationale Recht der zivilisierten Staaten, deutsch von Bergbohm, Berlin 1883.

Mayer, Eugen: Die juristische Natur des Völkerrechts. Jur. Diss. München 1918.
Mendelssohn-Bartholdy: Pakt und Protokoll, im „Neuen Merkur", 1925.
Mélik: La Médiation et les Bons Offices, Paris 1900.
Melville: Vermittlung und gute Dienste in Vergangenheit und Zukunft, Gotha 1920.
Menzel: Spinoza und das Völkerrecht, in Kohlers Zeitschrift für Völkerrecht, Band 2.
Meurer: Die Haager Friedenskonferenz, 2. Band, München 1907.
Miller: The Génova Protocol, New York 1925.
Müller: Das Friedenswerk der Kirche in den letzten drei Jahrhunderten, Berlin 1927.
Nippold: Die Fortbildung des Verfahrens in völkerrechtlichen Streitigkeiten, Leipzig 1907.
— Die Gestaltung des Völkerrechts nach dem Weltkrieg, Zürich 1917.
Novacovitch: Les compromis et les arbitrages internationaux, 1905.
Nys: Le droit international, Brüssel 1912.
Oppenheim: Die Zukunft des Völkerrechts, Leipzig 1911.
Politis: L'Avenir de la Médiation in R.G. D. I. P., 1910.
— Les répresailles entre États membres de la Société des Nations, in R. G. D. I. P., 1924.
— Les nouvelles tendances du droit international, Paris 1927.
Radbruch: Grundzüge der Rechtsphilosophie, Leipzig 1914.
Rivier: Lehrbuch des Völkerrechts, Stuttgart 1899.
Rousseau: La Compétence de la Société des Nations dans le règlement des conflits internationaux, 1927.
Schmidt, Richard: Einführung in die Rechtswissenschaft, Leipzig 1921.
Schmitt, Carl: Die Kernfrage des Völkerbundes, Berlin 1926.
Schneider: Das Schieds- und Vermittlungsrecht der Völkerbundsakte, ungedruckte Jur. Diss. Würzburg 1921.
Schücking: Das völkerrechtliche Institut der Vermittlung, Christiania 1923.
— Die Organisation der Welt.
— Das Genfer Protokoll, Frankfurt a. M. 1924.

Schücking-Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes, Berlin 1924.
Sottile: Le Règlement pacifique des Différends Internationaux, 1925.
Stackelberg: Die Fortbildung des Schieds- und Vermittlungsrechts durch den Völkerbund, ungedruckte Jur. Diss., Würzburg 1927.
Sternberg: Einführung in die Rechtswissenschaft, 1. Teil, Berlin und Leipzig 1927.
Stier-Somlo: Die Freiheit der Meere und das Völkerrecht, Leipzig 1917.
Strupp: Das Haager und das Genfer Kriegsverhütungsrecht, 1925.
— Die Schiedsgerichts-, Gerichts- und Vergleichsverträge des deutschen Reiches, Berlin 1929.
— Die wichtigsten Arten der völkerrechtlichen Schiedsverträge, München 1917.
— Das Werk von Locarno, Berlin 1926.
Triepel: Völkerrecht und Landesrecht, Leipzig 1899.
von Ullmann: Völkerrecht. Freiburg 1898 und Tübingen 1908.
Vattel: Le droit des gens.
Verdross: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, Wien 1926.
de Vischer: Justice et Médiation Internationales, in R. D. I. C., 1928.
Wagner: Zur Lehre von den Streiterledigungsmitteln des Völkerrechts, Darmstadt 1900.
Walz: Wesen des Völkerrechts und Kritik der Völkerrechtsleugner, Stuttgart 1930.
Wegner: Über gerechte und ungerechte Kriege, in Zeitschrift für öffentliches Recht, 1926.
— Der neue Friedenspakt, in Schlesische Volkszeitung, Breslau, vom 18. Juni 1928.
— Kriminelles Unrecht, Staatsunrecht und Völkerrecht, Hamburg 1925.
Wehberg: Kommentar zu dem Haager „Abkommen betreffend die friedliche Erledigung internationaler Streitigkeiten" vom 18. Oktober 1907, Tübingen 1911.
Wheaton: Elements of international law.
Zamfiresco: De la Médiation, Paris 1911.

Zeitschriften.

Annuaire de l'Union interparlamentaire.
Archiv des öffentlichen Rechts.
Deutsche Juristen-Zeitung.
Handbuch des öffentlichen Rechts.
Handbuch des Völkerrechts.
Kohlers Zeitschrift für Völkerrecht.
Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht.
Recueil des Cours, Herausgeber Académie de droit international, Paris.
Revue générale de droit international public (R. G. D. I. P.)
Revue de droit international et de législation comparée (R. D. I. C.).
Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie.
Zeitschrift für öffentliches Recht.
Vergl. ferner den Literaturnachweis auf Seite 4.

Inhaltsverzeichnis.

1. Teil: Grundlagen 1

2. Teil: Begriffsbestimmung 10

a) Vermittlung 10

1. Vermittlung ist lediglich ein Versuch der Streitschlichtung 12

2. Vermittlungsträger können nicht nur Völkerrechtssubjekte, sondern auch Einzelpersonen sein 13

3. Der Vermittler wird freiwillig oder auf Ersuchen tätig 17

4. Vermittlung ist nur zwischen Völkerrechtssubjekten möglich 20

5. Vermittlung setzt die Einwilligung der Streitteile voraus 25

6. Der Vermittler sucht durch eigene, unparteiische Vorschläge eine Streitschlichtung zu ermöglichen 27

b) Gute Dienste und ihr Unterschied zur Vermittlung 28

3. Teil: Die geschichtliche Entwicklung der Vermittlung und der guten Dienste 33

a) Anwendungsformen und -fälle im Laufe der Jahrhunderte 33

b) Die Vermittlung auf Grund vvon Staatsverträgen 37

1. Kollektivverträge 37

2. Individualverträge 39

4. Teil: Vorschläge und Entwürfe zum Ausbau der Vermittlung in Wissenschaft und Praxis 44

a) Das Akademieprojekt von v. Bar 44

b) Der Vorschlag von Politis 44

c) Die Tätigkeit der interparlamentarischen Union für den Ausbau der Vermittlung 45

d) Das Projekt von Efremoff 46

5. Teil: Die Vermittlung in den Völkerbundsentwürfen 49

6. Teil: Die Vermittlung nach Art. 11, 12, 15—17 des Völkerbundsstatuts 52
a) Das Alternativ- Obligatorium 52
b) Zur Frage der „Entpolitisierung" der Vermittlung 54
c) Permanenz und Initiative der Vermittlungsinstanz 55
d) Die Wartefrist des Art. 12 57
e) Die Zentralisation der Vermittlungstätigkeit 58
f) Das Verfahren im einzelnen 59
g) Kritik der Völkerbundsvermittlung 63
7. Teil: Die Vermittlung des Rats in der Frage der oberschlesischen Grenzfestsetzung 65
8. Teil: Versuche zur Fortbildung der Völkerbundsvermittlung 72
a) Die Anträge der nordischen Staaten und der interparlamentarischen Union 72
b) Das Genfer Protokoll vom 2. Oktober 1924 74
c) Die Vermittlung in den Locarnoverträgen 81
9. Teil: Schlußwort 85

———

Leitwort:

Ganz wird die Menschheit ihren Namen verdienen,
wenn sie keinen andern Kampf kennt denn Arbeit,
keinen andern Schild denn Recht,
keine andere Waffe denn Intelligenz,
kein anderes Banner denn Zivilisation.

Carneri.

I. Teil.

Grundlagen.

Wer die Stellung des einzelnen Menschen im Rahmen des Staatsganzen mit der Stellung des einzelnen Staates im Rahmen des Weltganzen vergleicht, wird zu der Annahme kommen, daß der Mensch zu der im Staat verkörperten Menschenvielheit in demselben Verhältnis steht, wie der Einzelstaat zur Staatenvielheit. Er wird weiter annehmen, daß die Rechtsbeziehungen der einzelnen Mitglieder eines Staates nach denselben Grundsätzen geordnet sind, wie die Beziehungen der Staaten untereinander. Wenn er jedoch das die Rechtsbeziehungen der einzelnen Menschen regelnde innerstaatliche Recht mit dem für das Rechtsleben der Staaten maßgeblichen Völkerrecht vergleicht, wird er feststellen, daß beide Rechtsgebiete nicht nur in ihrem Aufbau und Inhalt keine Aehnlichkeit aufweisen, sondern daß sie auf geradezu entgegengesetzten Grundanschauungen und Prinzipien basieren, daß vieles, was im innerstaatlichen Recht als höchste Unmoral gegeißelt wird, im Völkerrecht durchaus erlaubt ist und als höchster Ausdruck der Souveränität eines Staates gilt. Wie kommt es, daß derselbe Staat, der durch seinen Gesetzgeber seinen Untertanen bei Streitigkeiten untereinander nahezu jede Selbsthilfe verbietet und sie an seinen Richter weist, der jede Verletzung des Lebens und Körpers seiner Untertanen schwer bestraft und überall das Recht zum Maßstab ihrer gegenseitigen Beziehungen erhebt, wie kommt es, daß dieser Staat selbst in seinem Verkehr mit anderen Staaten diese Grundsätze nicht betätigt, vielmehr seine Streitigkeiten mit allen Gewaltmitteln selbst löst, indem er

seinen Gegner durch Krieg niederzuringen sucht, in dem doch nie das Recht, sondern allein die Macht entscheidet? Gilt hier zweierlei Maß und zweierlei Moral oder ist diese Verschiedenheit der beiden Rechtsgebiete Notwendigkeit? Wodurch ist sie bedingt? Sie folgt zwingend daraus, daß die menschliche Gesellschaft im Staatsinnern nach dem Prinzip der Subordination, die Gesellschaft der Staaten dagegen nach dem Prinzip der Koordination aufgebaut ist. Im Staatsinnern setzt der Gesetzgeber die allgemein gültigen Rechtsnormen und Gerichte und Vollstreckungsbehörden, denen alle kraft der staatlichen Willensautorität unterworfen sind, wenden diese Normen in seinem Namen auf den einzelnen Fall an. Anders dagegen im Völkerrecht. Hier gibt es keine den Staaten übergeordnete Macht, etwa einen Weltstaat, ein Weltparlament, einen Weltgesetzgeber, welche die Funktionen der entsprechenden innerstaatlichen Organe übernehmen könnten. Hier sind Gesetzgeber und Gesetznehmer dieselben Personen. Alle Normen des Völkerrechts entstehen im Gegensatz zu denen des innerstaatlichen Rechts nicht durch den Gesetzgeber, sondern durch freie Vereinbarung der Staaten untereinander. Sie sind also nicht durch eine gemeinsame, äußere Autorität geschaffenes Gesetzesrecht, sondern durch den freien Willen der Staaten in Ausübung ihrer Souveränität vereinbartes und angewandtes Vertragsrecht. Da es also im Völkerrecht an einem Gesetzgebungs-, Rechtsprechungs- und Vollstreckungsapparat, der im innerstaatlichen Recht die Rechtssicherheit des Einzelnen garantiert, fehlt, ist jeder Staat gezwungen, sich sein Recht eventuell durch Gewalt selbst zu verschaffen. Solange daher ein Weltgesetz und ein Weltgerichtshof, dem alle Staaten unterworfen sind und der mit gehöriger Macht begabt ist, seinen Rechtssprüchen Wirkung zu verleihen, nicht existiert, solange nicht der klagende Staat seinen Gegner vor einen überstaatlichen Richter zu zitieren und von diesem Rechtsschutz verlangen kann, solange eine Rechtspflege im Sinne des innerstaatlichen Rechtes im Verkehr der Staaten untereinander nicht besteht, solange sind die Grundsätze von Recht und Unrecht, wie sie das hochentwickelte, innerstaatliche Recht beherrschen, auf das noch im Anfangsstadium seiner Entwicklung stehende Völkerrecht nicht anwendbar. Daraus ist nicht etwa zu folgern, daß das Völkerrecht kein Recht ist, wie von einer Anzahl von Autoren behauptet wird, die man schlechthin unter der

Bezeichnung „Völkerrechtsleugner" zusammenfaßt[1]). Es ist unrichtig, wenn die „praktischen Völkerrechtsleugner" behaupten, daß im Leben der Staaten allein die Macht ausschlaggebend sei, daß das Recht nicht weiter reiche, wie

1) Bei der Lehre der Völkerrechtsleugner handelt es sich nicht um eine große, einheitliche, in verschiedener Gewandung immer wiederkehrende Theorie, sondern die einzelnen Autoren dieser Richtung stellen die verschiedenartigsten Rechtstheorien mit den verschiedensten, sogar widerstreitenden Begründungen auf jedoch mit der Gemeinsamkeit, daß sie alle eine negative Einstellung gegenüber dem Völkerrecht einnehmen. Nach der Intensität ihrer Völkerrechtsverneinung kann man sie in zwei große Gruppen teilen. Während die erste Gruppe den Bestand und die Gültigkeit wie überhaupt jede Möglichkeit eines Völkerrechts bestreitet, erkennt die zweite Gruppe Bestand und Gültigkeit des als Völkerrecht bezeichneten Normenkomplexes an sich an, bestreitet nur seine Rechtsnatur. (Vgl. hierzu die sehr eingehende Studie von Walz, Wesen des Völkerrechts und Kritik der Völkerrechtsleugner, Stuttgart 1930).

Die Vertreter der ersten Gruppe, die Walz die „praktischen Völkerrechtsleugner" nennt, wie Hobbes, Spinoza, Lasson, Gumplowicz, Pufendorf, Max Seydel, Lundstedt u. a. (Nachweise vergl. am Schluß der Fußnote) verfechten den Standpunkt, daß es ein die Beziehungen der Staaten zu einander regelndes Völkerrecht nicht gebe und auch nicht geben könne, da zwischen den Staaten allein reines, utilistisches Machtprinzip gelte. Es gibt kein objektives Recht zwischen den Staaten, sagen sie, da es an einer übergeordneten, rechtsetzenden Macht fehlt. Alles, was an ausgesprochenen oder stillschweigenden Regeln im Völkerverkehr vorhanden ist, ist nach Hobbes und Pufendorf Naturrecht, nach dem eben letzten Endes das Recht des Stärkeren entscheidet. Auch die Existenz eines subjektiven Völkervertragsrechts wird von den meisten Autoren dieser Gruppe, am ausgeprägtesten von Spinoza, bestritten und die Gültigkeit des Satzes: „Pacta sunt servanda" entschieden verneint. Staatsverträge schaffen kein Recht, sondern sind reine, utilistische Zweckmäßigkeitsmaßnahmen, die nur solange beachtet werden, als es im Interesse der Kontrahenten liegt. Überall ist der einzige Maßstab im Völkerverkehr die Macht und das Recht jedes Staates reicht genau so weit, wie seine Macht reicht. (Spinoza). So mit mehr oder weniger großen Abweichungen die praktischen Völkerrechtsleugner.

Die zweite Gruppe, die sogenannten „theoretischen Völkerrechtsleugner", erkennt das Völkerrecht als Normenkomplex seinem Bestande und seiner Gültigkeit nach an. Die Autoren dieser Gruppe bestreiten nur den Rechtscharakter dieser Normen, indem sie den im innerstaatlichen Recht entwickelten Begriff des „Rechts" zugrundelegen und darauf hinweisen, daß dem Völkerrecht gerade die wichtigsten Merkmale des Rechts, nämlich ein geschlossener Rechtskreis, Schaffung durch einen übergeordneten Gesetzgeber, Anwendung durch einen unparteiischen Richter und Vollstreckbarkeit durch eine autoritative Gewalt fehlen. Vielmehr sind, so führen sie aus, im Völkerrecht Gesetzgeber, Richter und

die Macht[2]), wie Spinoza meinte, und daß alles das Recht sei, was zu tun in der Macht eines Staates liege, wie Machiavelli lehrte[3]). Kein Staat, er mag noch so mächtig sein, kann in selbstherrlicher Auffassung seiner Souveränität sich über alle Rechtsschranken hinwegsetzen und reine Machtpolitik betreiben. „Wem Souveränität gleichbedeutend ist

Parteien die gleichen Personen und eine Erzwingbarkeit ist überhaupt nicht gegeben. Solange daher ein machtbegabter Überstaat, eine „civitas maxima", nicht besteht, kann von einem Völker r e c h t nicht die Rede sein. Hinsichtlich der Einregistrierung des von ihnen an sich nicht bestrittenen, völkerrechtlichen Normenkomplexes gehen die Ansichten auseinander. Während Autoren wie Baumgarten, Julius Binder, Sander, Felix Somlò, Austin, Rayneval u. a. (Nachweise am Schluß der Fußnote) die zwischenstaatlichen Normen lediglich als Verkehrsnormen, als Völkermoral, als Völkercourtoisie bezeichnen, sehen Savigny, Fricker, Wilson, Walter Burkhardt, Hold-Ferneck, Zitelmann u. a. (Nachweise am Schluß der Fußnote) diese Normen zwar nicht als „Recht" im Sinne der innerstaatlichen Rechtsbegriffstechnik, aber doch als unvollkommenes, noch im Anfangsstadium seiner Entwicklung befindliches Recht an.

L i t e r a t u r n a c h w e i s : T ö n n i e s , Ferdinand; Thomas Hobbes Leben und Lehre, 3. Aufl. Stuttgart 1925. S p i n o z a , Baruch, Tractatus politicus, Opera III, herausgegeben von Karl Gebhardt, Heidelberg. L a s s o n , Adolf, Prinzip und Zukunft des Völkerrechts, Berlin 1871; ders.: System der Rechtphilosophie, Berlin und Leipzig 1882. G u m p l o w i c z , Ludwig, Allgemeines Staatsrecht, 3. Aufl. Innsbruck 1907. P u f e n d o r f , Samuel, De Jure Naturae et Gentium, libri octo, editio nova Frankfurt 1716. S e y d e l Max, Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre, Würzburg 1873. L u n d s t e d t A. V., Superstition or Rationality in Action for Peace?, London 1925. B a u m g a r t e n , Arthur, Die Wissenschaft vom Recht und ihre Methode, Tübingen 1920 22. B i n d e r , Julius, Philosophie des Rechts, Berlin 1925. S a n d e r Fritz, Das Wesen der „Völkerrecht" genannten gesellschaftlichen Gebilde, in Zeitschr. f. d. ges. Staatswissenschaft 1926, S. 80 ff. S o m l ò , Felix, Juristische Grundlehre, Leipzig 1927. A u s t i n , John, Lectures on Jurisprudence or the Philosophy of Positive Law, London 1885. S a v i g n y , Friedrich Carl, System des heutigen Römischen Rechts, Berlin 1840. F r i c k e r , das Problem des Völkerrechts, Ztschr. f. d. ges. Staatswissenschaft, 1872 S. 90 ff. u. S. 347 ff., 1878 S. 368 ff. W i l s o n , Woodrow, Der Staat, Elemente historischer und praktischer Politik. Deutsch von Günther Thomas, Berlin und Leipzig 1913. B u r k h a r d t , Walter, Über die Unvollkommenheit des Völkerrechts, Bonn 1923. H o l d - F e r n e c k , Alexander, Anerkennung und Selbstbindung, Ztschr. f. Rechtsphilosophie 1929, S. 38 ff. u. S. 161 ff. Z i t e l m a n n Ernst, Die Unvollkommenheit des Völkerrechts, München und Leipzig 1919.

2) Ad. Menzel, Spinoza und das Völkerrecht in Kohlers Ztschr. f. Völkerrecht II, S. 19.

3) Auch Kaufmann, Wesen des Völkerrechts, S. 6 u. 151 scheint den Satz: „Nur der darf, der kann", als Grundsatz des Völkerrechts aufstellen zu wollen.

mit zügelloser Gewalt und grenzenloser Willkür des Handelns, für den kann es überhaupt kein Völkerrecht wie kein Staatsrecht geben"[4]). Gewiß ist der politisch stärkere Staat dem schwächeren gegenüber im Vorteil und ohne Zweifel ist er stets bereit, diesen Vorteil rücksichtslos in seinem Interesse gegen den schwächeren Staat in die Wagschale zu werfen. Aber das ist kein Argument gegen die Möglichkeit und die Existenz des Völkerrechts, denn dieselbe Erscheinung findet sich täglich im innerstaatlichen Recht, wo auch der wirtschaftlich Stärkere den Schwächeren mit allen Mitteln des wirtschaftlichen Konkurrenzkampfes niederzwingt, ohne mit den staatlichen Gesetzen kollidieren zu müssen, ohne daß darum jemand dem innerstaatlichen Recht den Rechtscharakter absprechen wollte. Dort wird um politische, hier um wirtschaftliche Macht gekämpft, dort ist das Schwert die Waffe, hier das Geld und die Überlegenheit des Stärkeren liegt auf beiden Gebieten klar zu Tage. Selbst in dem vollendetsten Rechtssystem wird der Stärkere dem Schwächeren irgendwie überlegen bleiben. Diese Überlegenheit des Stärkeren soll für das Völkerrecht ebensowenig wie für das staatliche Recht in Abrede gestellt werden. Aber es ist unrichtig, daß im Völkerleben nur das Recht des Stärkeren gilt und daß eine ähnliche Gebundenheit der Willkür, wie sie das staatliche Recht anstrebt, im Völkerverkehr nicht besteht. Vielmehr ist heute mehr denn je jeder Staat gezwungen, in allem seinem Handeln auf die Ansicht der übrigen Staaten weitgehendst Rücksicht zu nehmen, denn er braucht diese Staaten und ist in mannigfacher Beziehung von ihnen abhängig. Kein Staat ist heute mehr in der Lage, alle materiellen und ideellen Bedürfnisse seiner Bevölkerung aus den Produkten seines Staatsgebietes zu befriedigen, andererseits alle seine Erzeugnisse im Staatsinnern nutzbringend abzusetzen, sondern er ist auf den internationalen Austauschverkehr angewiesen. Je mehr das System der internationalen Arbeitsteilung sich vervollkommnet und die Einsicht seiner offensichtlichen Vorteile (Rationalisierung der Herstellungsweise, Verbilligung der Lebenshaltung) sich durchsetzt, je mehr gemeinsame Hochziele auf geistigem, verkehrstechnischem auch sportlichem Gebiete die Völker einander näher bringen und ihre Gegensätze abschleifen, je mehr die politischen Grenzen durch ein immer dichter werdendes Netz wirt-

4) Oppenheim, Zukunft des Völkerrechts S. 14.

schaftlicher Fäden verdeckt werden, je größer mit einem Wort die „Interdependenz" der Völker wird, wie es Lammasch nennt[5]), desto mehr festigt sich die Einsicht, daß ihr gemeinsamer Vorteil in dem friedlichen Austausch ihrer einander ergänzenden Erzeugnisse liegt und „daß auch in ihrem Verhältnisse zueinander eine Ordnung nach dem Vorbilde der staatlichen Ordnung und ein Modus der Erhaltung dieser Ordnung nach dem Vorbilde der Rechtspflege notwendig ist"[6]). Erkennt man dagegen, wie die theoretischen Völkerrechtsleugner, Existenz und Gültigkeit des als „Völkerrecht" bezeichneten Normenkomplexes an, so beruht die Verneinung der Rechtseigenschaft dieser Normen vor allem darauf, daß diese Autoren die Rechtsnatur des Völkerrechts lediglich an dem im innerstaatlichen Recht entwickelten Rechtsbegriff messen. Sie vermissen daher im Völkerrecht die Rechtsgemeinschaft, den Gesetzgeber, den Richter und das Vollstreckungsorgan und verkennen, daß diese Merkmale sich auch im Völkerrecht, wenn auch in anderer oder schwächerer Form, finden und daß, wo sie fehlen, sie mitunter auch im innerstaatlichen Recht fehlen.

Gewiß, eine so ausgeprägte Rechtsgemeinschaft, wie sie der Staat für das innerstaatliche Recht bildet, fehlt für das Völkerrecht. Es gibt keinen Weltstaat. Trotzdem verbindet die Staaten, wie schon oben dargelegt, eine Unzahl von engsten Beziehungen des Verkehrs und Handels, der Technik und der übrigen Wissenschaften, so daß an einer, wenn auch beschränkten internationalen Gemeinschaft nicht zu zweifeln ist[7]).

Auch die dem staatlichen Recht gegenüber andersartige Entstehung und Anwendung des Völkerrechts kann nicht als Argument gegen seine Rechtseigenschaft dienen. Das Fehlen eines internationalen Gesetzgebers hindert nicht die Entstehung eines Völkerrechts, denn Recht und Gesetz sind nicht kongruent. Recht entsteht nicht nur durch den Ge-

5) Lammasch, Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit, im Handbuch des Völkerrechts III, 3, 1913 S. 3.

6) Lammasch a. a. O. S. 3.

7) So die heute herrschende Meinung mit Verdross, Verfassung, S. 9 ff., Liszt-Fleischmann Völkerrecht, S. 2 und 289 ff. Huber, Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts, S. 40 ff. u. 61 ff., Mayer, Die juristische Natur des Völkerrechts, S. 43 ff., Richard Schmidt, Einführung in die Rechtswissenschaft, S. 381 f., Hatschek, Völkerrecht als System, S. 4 und 127 ff. u. a.

setzgeber, sondern auch in der Form des Gewohnheitsrechts oder durch freie Vereinbarung Gleichgeordneter, die sich freiwillig den vereinbarten Normen unterstellen, wie das in den Frührechten die Regel war, wo z. B. Fürsten und Stände mangels eines übergeordneten Gesetzgebers Recht vereinbarten[8]). Auf derselben Rechtsquelle des Gewohnheitsrechts und der rechtsetzenden Vereinbarung beruht auch das Völkerrecht[9]).

Auch der Mangel von zur Rechtsanwendung geeigneten, internationalen Organen spricht nicht gegen die Rechtseigenschaft des Völkerrechts. Abgesehen davon, daß seit dem Bestehen des Ständigen Internationalen Gerichtshofes und des Internationalen Schiedsgerichtshofes die Rechtsanwendung bis zu einem gewissen Grade garantiert ist, ist das Vorhandensein eines Richters zwar wichtig für die Realisierbarkeit des Rechts, aber nicht entscheidend für den Charakter der anzuwendenden Normen[10]). Die Anwendung kann sich, so wie in den Frührechten, in der Unterwerfung unter ein Schiedsgericht oder durch Selbstentscheidung vollziehen[11]). Zudem ist zu bedenken, daß es auch in dem staatlichen, öffentlichen Recht weite Gebiete gibt, auf denen erst seit kurzer Zeit eine Gerichtsbarkeit besteht, ohne daß etwa jemand z. B. dem deutschen Verwaltungsrecht für die Zeit vor Schaffung der Verwaltungs-

8) Sternberg, Einführung in die Rechtswissenschaft, 1. Teil S. 26: „Die germanische Freiheitsidee stellt neben das Gesetz die rechtserklärende, genossenschaftliche Form der Rechtsetzung, die Vereinbarung, der Gleichgeordnete sich selber bindend unterstellen. In ihrer einseitigen Identifikation von Gesetz und Recht hat die romanistisch-despotische Doktrin sich soweit verirren können, daß einem großartigen Rechtsgebilde, das auf Vereinbarung beruht, dem Völkerrecht, der Rechtscharakter abgesprochen werden konnte".

9) Ebenso Kohler, Einführung in die Rechtswissenschaft, S. 201 f., Lammasch, Das Völkerrecht nach dem Kriege, S. 62 ff., Meurer, Die Haager Friedenskonferenz, 2. Bd. S. 17. Fauchille, Traité de droit international public, Tome I S. 17. Walz, Wesen des Völkerrechts, S. 162 ff. de Louter, Le droit international public positiv, Tome I S. 60 u. a.

10) Fauchille, Traité I S. 18: „Mais le droit est antérieur au juge..... L' organisation judiciaire n' est pas une condition essentielle de l' existence d' un droit". Ebenso Ullmann Völkerrecht, S. 20 ff., de Louter, Le droit international. I S. 64, Walz, Wesen des Völkerrechts, S. 170 ff., Bulmerincq, Völkerrecht, S. 190, v. Martens (Bergbohm), Völkerrecht I S. 12 ff.

11) Vergl. hierzu Walz, Wesen des Völkerrechts, S. 170.

gerichtsbarkeit den Rechtscharakter absprechen wollte. Dasselbe muß für das Völkerrecht gelten.

Schließlich kann auch der Mangel eines absolut sicher wirkenden, internationalen Zwangsapparates die Rechtsnatur des Völkerrechts nicht widerlegen. Es ist zwar nicht zu verkennen, daß das Zwangssystem des Völkerrechts hinsichtlich der Regelmäßigkeit des Vollstreckungserfolges und der Unwiderstehlichkeit seiner Zwangsmittel weit hinter dem staatlichen Vollstreckungssystem zurückbleibt. Immerhin ist eine Reihe von wirkungsvollen Zwangsmitteln, wie Repressalien, Friedensblockade, Handelsverbote, Grenzsperren usw., schließlich als letztes Mittel der Krieg auch im Völkerrecht gegeben, Mittel, die allerdings, selbst wenn sie vom Völkerbund nach Maßgabe des Art. 16 V. St. angewendet werden, oft genug versagen. Dieser Mangel der absoluten Erzwingbarkeit ist jedoch kein Argument gegen die Rechtsnatur des Völkerrechts, denn die Erzwingbarkeit ist kein Essentiale des Rechts. „Wenn auch der Gedanke der normalen Durchsetzbarkeit immer mitschwingt, so gehört er doch nicht zum Wesen des Rechts. Denn es gibt Rechtssätze innerhalb des Einzelstaates ohne Erzwingbarkeit in Hülle und Fülle.“[12]) So sind z. B. viele Ansprüche im Eherecht, das Eheversprechen, Ansprüche auf höchstpersönliche Leistungen nicht erzwingbar, ohne daß darum den betreffenden Normen der Rechtscharakter fehlen dürfte. Der Zwang ist dem Recht nicht wesentlich. Es kann daher aus der Tatsache einer nur mangelhaften Erzwingbarkeit des Völkerrechts kein Argument gegen die Rechtsnatur seiner Normen hergeleitet werden[13]).

Den Völkerrechtsleugnern gegenüber ist daher zu betonen, daß der Verkehr der Staaten untereinander sich nicht nur nach dem Prinzip der Macht, sondern nach einer

12) Stier-Somlo, Freiheit der Meere, S. 124. Ebenso Nys, Le droit international, Tome I S. 1., de Louter, Le droit international, Tome I S. 68, Rivier, Lehrbuch des Völkerrechts, S. 8. Walz, Wesen des Völkerrechts, S. 172 ff., Kelsen, Les rapports. S. 87 f., Triepel Völkerrecht und Landesrecht, S. 107. Lifschütz Fragen zum Völkerrecht, S. 142, 148.

13) Ebenso Lifschütz, Fragen zum Völkerrecht, S. 149; Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, S. 104 „dem Völkerrecht gebricht es erstens durchaus nicht an allem Zwang, und zweitens soweit es des Zwanges darbt, büßt es dadurch den Rechtscharakter nicht ein“. Ferner Radbruch, Grundzüge der Rechtsphilosophie, S. 76. Walz, Wesen des Völkerrechts, S. 172 ff. Politis, Les nouvelles tendances, S. 82.

internationalen Ordnung abwickelt und daß diese Ordnung, deren Normen wir „Völkerrecht" zu nennen gewohnt sind, eine Rechtsordnung mit allen Merkmalen des Rechts darstellt[14]).

Ein Teil des Völkerrechts ist das „Kriegsverhütungsrecht". Man faßt unter dieser Bezeichnung diejenigen völkerrechtlichen Normen zusammen, die nach ihrem Inhalt dazu bestimmt sind, internationale Streitigkeiten auf friedliche Weise beizulegen, um gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen den Streitteilen nach Möglichkeit zu verhindern. Von den zu diesem Zweck entwickelten Institutionen des Kriegsverhütungsrechts sollen mit dieser Arbeit nur die „Vermittlung" und die „guten Dienste" einer systematischen Untersuchung unterworfen werden.

14) So heute die überwiegende Meinung. „Die Leugnung des Völkerrechts ist heute nicht mehr diskutabel". Wegner Kriminelles Unrecht, Staatsunrecht und Völkerrecht, S. 94, vgl. auch S. 81 ff.

II. Teil.

Begriffsbestimmung.

a) Vermittlung.

Die Vermittlung und die guten Dienste sind Mittel zur friedlichen Erledigung völkerrechtlicher Streitigkeiten. Wenn zwei oder mehrere Staaten miteinander in Streit geraten, dann wird in den meisten Fällen sehr bald der Zustand eintreten, daß eine Einigung durch direkte Verhandlungen zwischen den Parteien ohne fremde Hilfe nicht mehr möglich ist, und daß sie bei der durch die vorangegangenen Verhandlungen hochgespannten Erregung der Gemüter zu den Waffen greifen. Aus dieser Situtation ergibt sich auf den ersten Blick das Anwendungsgebiet der Vermittlung und die ungeheure Bedeutung dieses Instituts für die Erhaltung des Friedens. Jetzt kommt es darauf an, daß durch schnelles Eingreifen eines oder mehrerer dritter, unbeteiligter Staaten der Impuls des Augenblicks gezügelt wird, indem die Parteien noch einmal durch praktische Vorschläge zur Überlegung und zur Hinauszögerung des letzten, entscheidenden Schrittes gezwungen werden. Ist erst einmal Zeit gewonnen, dann haben sich auch die Gemüter beruhigt. Es greift wieder die ruhige Überlegung Platz, und es wird mit großer Wahrscheinlichkeit möglich sein, die Parteien wieder an den Verhandlungstisch zu bringen oder sie zu indirekten Verhandlungen durch Vermittlung eines dritten Staates, der das Vertrauen beider Teile genießt, zu bewegen .

Dieses Eingreifen dritter Staaten zum Zwecke der Friedenserhaltung erfolgt in der Form der Vermittlung oder der guten Dienste.

Es ist eine alte Streitfrage, ob zwischen der Vermittlung und den guten Diensten ein Unterschied besteht, oder ob es sich lediglich um zwei verschiedene Bezeichnungen für denselben Begriff handelt. Bevor zu dieser Frage Stellung genommen werden kann, sind zunächst die Begriffe „Vermittlung“ und „gute Dienste“ näher zu bestimmen.

Es fehlt an einer allgemeingültigen, einheitlichen Formulierung des Begriffes der Vermittlung. Sowohl in den Haager Abkommen von 1899 und 1907 wie in Art. 15 des Völkerbundsstatuts sind lediglich Richtlinien für die Anwendung der Vermittlung aufgestellt, eine Begriffsbestimmung ist dagegen nicht vorhanden. Es war und ist daher die Aufgabe der Wissenschaft, das Wesen der Vermittlung in eine feste Formel zu fassen.

So definiert de la Barra[1]):

„La médiation est l'intervention amiable agréée ou demandée par les hautes parties en litige, d'un État ou d'une personnalité neutre dans leurs différends, pour trouver, d'un commun accord, la solution du conflit."

Zamfiresco[2]) formuliert dahin:

„La médiation est l'intervention agréée ou demandée d'un tiers, pour amener la réconciliation et résoudre pacifiquement un différend pendant entre deux ou plusieurs États."

Am geschicktesten definiert Wagner[3]) die Vermittlung „als den Versuch, welchen ein Völkerrechtssubjekt unternimmt, zwischen zwei oder mehreren anderen Völkerrechtssubjekten mit Einwilligung derselben auf Grund eigener Ausgleichsvorschläge eine Einigung in einer internationalen Frage zu erzielen."

Ich schließe mich im allgemeinen dieser Wagner'schen Definition an, möchte sie nur insofern erweitern, als im Hinblick auf die neueste Entwicklung dieses Institutes und in Anbetracht der auf die „Entpolitisierung" der Vermittlung hinzielenden Bestrebungen die Fähigkeit, als Vermittler aufzutreten, nicht allein auf Völkerrechtssubjekte zu beschränken, sondern auch Einzelpersonen oder Personengruppen zuzuerkennen ist. In einer solchen Erweiterung kommt die wesentlichste Fortentwicklung zum Ausdruck, die das Institut der Vermittlung in der neuesten Zeit erfahren hat.

Ich gebe daher für die Vermittlung folgende Begriffsbestimmung:

---

1) F. de la Barra, Médiation et Conciliation, in Recueil des Cours 1923 S. 562.

2) Zamfiresco, De la Médiation p. 3.

3) Wagner, Zur Lehre von den Streiterledigungsmitteln des Völkerrechts, S. 46.

Unter Vermittlung versteht man jeden Versuch, den ein Völkerrechtssubjekt oder eine mit genügender Autorität begabte Einzelperson oder Personengruppe oder mehrere derselben freiwillig oder auf Ersuchen unternimmt, zwischen zwei oder mehreren anderen Völkerrechtssubjekten mit Einwilligung derselben auf Grund eigener, unparteiischer Vorschläge eine Einigung in einem internationalen Streitfall herbeizuführen.

1. Vermittlung ist lediglich ein Versuch der Streitschlichtung.

Wesentlich für die Vermittlung ist zunächst, daß sie lediglich einen Versuch zur Streitschlichtung darstellt[4]). Der Ausdruck „Vermittlung" ist, wie Wagner[5]) treffend bemerkt, irreführend, da er auf einen schon eingetretenen Erfolg der Willenseinigung schließen läßt, obwohl dieser gar nicht zu den Merkmalen der Vermittlung gehört. Der Vermittler kann lediglich seine Vorschläge machen und versuchen, die Gegensätze der Streitteile zu überbrücken[6]). Die Vermittlung ist kein endgültiges Streiterledigungsmittel, sondern sie bereitet die Streiterledigung bloß vor. Die Entscheidung darüber, ob eine Willenseinigung auf der Basis des Vermittlungsvorschlags zustande kommt oder nicht, liegt allein bei den Streitteilen. Diese sind an die Vorschläge des Vermittlers in keiner Weise gebunden. Sie können diese ablehnen und sich andere Vorschläge unterbreiten lassen, um sie wiederum abzulehnen. Sie sind in ihrer Entschlußfreiheit in jeder Weise unbeschränkt. Hierin unterscheidet sich die Vermittlung grundlegend von der Schiedsgerichtsbarkeit. Die Parteien, die sich auf ein Schiedsgericht einigen, begeben sich freiwillig ihrer Handlungsfreiheit, indem sie sich der Entscheidung des Gerichtes unterwerfen. Der Spruch des Richters ist für sie schlechthin bindend, entscheidet den Streitfall also endgültig.

4) Vergl. Leser, Vermittlung und Intervention als völkerrechtliche Mittel zur Vermeidung eines Krieges, S. 52, Wehberg, Kommentar zu den Haager Abkommen betreffend die friedliche Erledigung internationaler Streitigkeiten v. 18. Oktober 1907 zu Art. 7, S. 18.

5) Wagner, a. a. O. S. 46.

6) Art. 4 der Haager Akte von 1907: „Le rôle de médiateur consiste à concilier les prétentions opposées et à apaiser les dissentiments qui peuvent s' être produits entre les États en conflit".

Die Parteien, die eine Vermittlung annehmen, sind nach jeder Richtung ungebunden. Sie geben keines ihrer Rechte auf und behalten sich jede Entscheidung vor. Der Vermittler kann daher nur versuchen, den Streit endgültig zu erledigen, indem er unter gerechter Interessenausgleichung einen Vorschlag macht, der für beide Teile annehmbar ist[7]). Sein Spruch ist unverbindlich. Infolge ihres unverbindlichen Charakters bildet die Vermittlung eine im Interesse der Friedenserhaltung äußerst wichtige Ergänzung der Schiedsgerichtsbarkeit.[8]). Sie ist bei jedem Streitfall anwendbar. Während die Schiedsgerichtsbarkeit in der Regel nur Streitigkeiten juristischen Charakters erfaßt, ist die Vermittlung auch zur Lösung aller politischen oder Interessen-Streitfragen anwendbar. Daher ist in allen den Streitfällen, in denen wegen der überragenden politischen Bedeutung des Konflikts der Gedanke an ein Schiedsgericht von vornherein entfällt, weil die Parteien sich keinem Richter unterwerfen wollen, immer noch eine Vermittlung möglich und sogar besonders zur friedlichen Erledigung geeignet, da sie die Entscheidung offen läßt.

2. Vermittlungsträger können nicht nur Völkerrechtssubjekte, sondern auch Einzelpersonen oder Personengruppen sein.

Träger der Vermittlungsaktion werden regelmäßig Staaten sein. Die Haager Friedenskonvention von 1907 spricht in ihrem ganzen zweiten Titel, der die guten Dienste und die Vermittlung behandelt, nur von „puissances", legt also

7) Vattel, Le droit des gens Bd. II S. 284. Le médiateur doit garder une exacte impartialité, il doit adoucir les reproches, calmer les ressentiments, rapprocher les esprits. Son devoir est de favoriser le bon droit, de faire rendre à chacun ce qui lui appartient. Mais il ne doit point insister scrupuleusement sur une justice rigoureuse. Il est conciliateur et non pas juge.

8) Nippold, Die Fortbildung des Verfahrens in völkerrechtlichen Streitigkeiten, S. 415. „Wo die eine Art des Verfahrens nicht passen oder belieben sollte, da eignet sich unter allen Umständen die andere und die Aufgabe muß daher vor allem die sein, die Anwendung des einen oder des anderen Verfahrens möglichst in allen Fällen zu sichern, indem das Völkerrecht in diesen beiden Arten des Verfahrens in der Tat ein System von Rechtsmitteln besitzt, die auf alle Fälle von Staatsstreitigkeiten Anwendung finden können".

nur Staaten die Fähigkeit bei, als Vermittler aufzutreten[9]). Diese Einschränkung entsprach auch durchaus der Praxis und hatte ihren inneren Grund wohl in der Überspannung des Souveränitätsbegriffes, die bis zur Schaffung des Völkerbundes die Beziehungen der Mächte beherrschte[10]). Wenn man die Berichte über die Sitzungen der Friedenskonferenzen liest, so kann man verstehen, welche ungeheuren Schwierigkeiten aus der Überspannung des Souveränitätsbegriffes für die Schaffung eines brauchbaren Kriegsverhütungsrechts erwuchsen. Jeder Teilnehmer war ängstlich darauf bedacht, über die Erhaltung der uneingeschränkten Souveränität seines Staates zu wachen. Jeder Vorschlag, der eine Verpflichtung der Staaten zu einer friedlichen Lösung ihrer Streitigkeiten vorsah, löste sofort stürmische Debatten aus, die schließlich zu einer Formulierung führten, die den Staaten keinerlei Bindung auferlegte[11]). Von jeher waren die Staaten bestrebt, unter Berufung auf ihre Souveränität sich für alle Fälle ihre volle Handlungsfreiheit zu sichern und sich jeder Verpflichtung zur friedlichen Beilegung ihrer Streitigkeiten zu entziehen. Immer bildete die Unantastbarkeit der Staatssouveränität die Klippe, an der die Versuche zur Befriedung der Welt scheiterten. Aus dieser selbstherrlichen Mentalität, die stets bereit war, auf die Ehre und die Lebensinteressen des Staates zu pochen, erklärt es sich auch, daß man die für einen Vermittler unentbehrliche Autorität nur gleichberechtigten, souveränen Staaten zutraute. Daher ist in der Praxis, welche die Vermittlung im Laufe der Jahrhunderte erlebte, kaum ein Fall zu finden, in dem eine unpolitische Einzelperson oder Personenmehrheit als Vermittler auftritt[12]). Regelmäßig sind es Staaten, d. h. deren Regierungen oder Souveräne oder der Papst, die als Vermittler

9) Auch Fourchault, De la Médiation, S. 29 sagt: „Les États seuls remplissent le rôle de Médiateurs", ebenso scheinen Mélik, La Médiation et les Bons Offices, S. 24 ff. und Zamfiresco, a. a. O. S. 33 ff. Staaten allein für die Vermittlerrolle für geeignet zu halten.

10) Vergleiche hierzu Schücking, Organisation der Welt S. 77 ff. und Leser, a. a. O. S. 59.

11) Vergl. auch Lammasch, Das Mediationsrecht der Neutralen in der österreichischen Zeitschr. f. öffentl. Recht 1915—16 S. 209.

12) So wurde im Jahre 1372 Katarina Benicasa, die Tochter eines einfachen Färbermeisters, zur Vermittlerin zwischen dem mächtigen Florenz und Papst Gregor XI. gewählt. Capecelatro, Storia di Santa Catarina da Siena. p. 168 ff. zitiert bei Lammasch, Mediationsrecht, S. 216.

fungieren. Denn auch in den Fällen, in denen ein Souverän die Vermittlung übernimmt, handelt er nicht als unpolitische Einzelperson, sondern als Vertreter seines Staates. Seine Autorität beruht nicht auf seinen persönlichen Eigenschaften oder Kenntnissen auf dem Gebiete des Streitfalles, die ihn zum Vermittler besonders geeignet machten, sondern sie folgt aus der Macht und Geltung seines Landes. Die Streitteile, welche die Vermittlung eines Souveräns anrufen oder annehmen, sehen in ihm lediglich den obersten Repräsentanten seines Staates, suchen daher nicht seinen persönlichen Rat, sondern die Vermittlung des Staates[13]). Auch bei der Vermittlung des Papstes suchte man nicht so sehr den persönlichen Ratschlag des Kirchenfürsten, sondern die Vermittlung des Papsttums als einer mit besonders hoher Autorität ausgestatteten, kirchlichen Macht, der mindestens im Mittelalter auch eine bedeutende politische, weltliche Macht beiwohnte. Regelmäßig wird auch der Souverän die Ausarbeitung des Vermittlungsvorschlages den Mitgliedern seiner Regierung überlassen oder er wird sich von ihnen mindestens entscheidend beraten lassen. Vermittlung durch den Souverän ist also auch Staatenvermittlung. Jede Staatsvermittlung ist jedoch „politische Vermittlung" und Politik ist Interessenkampf, also etwas der selbstlosen Unparteilichkeit Gegensätzliches. Ein vermittelnder Staat ist schlechthin außerstande, einen solchen Grad von Überparteilichkeit zu erreichen, wie es eine private Einzelperson kann. Er wird immer den Vermittlungsvorschlag so einrichten, daß er seine eigenen Interessen fördert oder ihnen mindestens nicht zuwider läuft. Die Interessen des Vermittlerstaates können so mannigfacher Natur sein, — mögen sie direkt in wirtschaftlichen oder politischen Beziehungen zu einem oder beiden der Streitteile oder indirekt in der Rücksichtnahme auf Interessen der einem oder beiden Streitteilen befreundeten Staaten bestehen — daß eine völlig unbefangene, von eigenen Interessen des Vermittlerstaates unbeeinflußte Vermittlung nahezu undenkbar ist. Darin jedoch, daß eine politische Einflußnahme des Vermittlers aus eigennützigen Motiven für die Streitstaaten überhaupt zu befürchten steht, liegt der Hauptmangel der Staatenvermitt-

13) Ebenso Fourchault a. a. O. S. 29, wenn er sagt: „Par suite, ce sont toujours les souverains ou chefs d' États, comme représentants des États, qui s' offrent ou qui sont demandés comme médiateurs".

lung, weil dadurch das an sich schon bestehende Mißtrauen der Streitteile erhöht und die Vergleichsfreudigkeit erheblich gedämpft wird. „La forme politique, qui a jadis entravé l'essor juridique de l'arbitrage, a grandement nui à la force conciliatrice de la médiation. Elle en a rendu l'exercice délicat ou dangereux, délicat pour l'État tenté d'offrir sa médiation, qui craint pour ses intérêts ou sa considération de froisser les parties ou de s'exposer à un refus; dangereux pour les États en conflit, qui hésitent à accepter ou à provoquer une initiative pouvant aboutir a l'intrusion dans leurs affaires ou à des conseils valants pour eux des ordres. Se mouvant dans une atmosphère chargée de méfiances, sur un terrain semé de susceptibilités, la médiation est un mécanisme lourd, de maniement très difficile"[14]).

Dieser politische Charakter der Staatenvermittlung hat das Institut der Vermittlung überhaupt in großen Mißkredit gebracht. Die Möglichkeit der politischen Einflußnahme des Vermittlerstaates auf die Streitstaaten, die oft genug die Form einer regelrechten Intervention annahm, ist etwas, daß sich mit dem überparteilichen Charakter und der Unverbindlichkeit der Vermittlung nicht verträgt, das Mißtrauen der Streitstaaten verstärkt und sie von der Annahme einer Vermittlung abschreckt. Das ganze Institut der Vermittlung gerät damit in Gefahr, in Bedeutungslosigkeit zu versinken. Der Möglichkeit, dieser Entwicklung vorzubeugen, sind durch eine Anzahl von Vorschlägen aus Wissenschaft und Praxis die Wege gewiesen. Sie gipfeln in der Mehrzahl in der „Entpolitisierung" der Vermittlung. Die Vermittlung kann nur dann ein wirksames Mittel zur Erhaltung des Friedens sein, wenn ihre Organisation absolute Unparteilichkeit des Vermittlers und die Ungebundenheit des Vermittlungsnehmers an den Vorschlag des Vermittlers garantiert. Dieses Ziel kann nur dann erreicht werden, wenn die Vermittlerrolle den Staaten entzogen und unpolitischen Einzelpersonen oder Personengruppen oder einer besonders für diesen Zweck geschaffenen, dem internationalen Schiedsgerichtshof ähnlichen, technischen Vermittlungsbehörde überlassen wird, die von der politischen Konjunktur unabhängig ist. Es muß im Interesse der Friedenserhaltung auch möglich sein, daß eine mit hervorragender Autorität und Fachkenntnis begabte Privatperson, z. B. ein anerkannter Völker-

14) Politis, L' Avenir de la Médiation, in Revue générale de droit international public, 1910, p. 142.

rechtslehrer, den Streitstaaten seine Vermittlung anbietet. Diese bietet den denkbar höchsten Grad von Unparteilichkeit und die Gefahr der Ausübung eines Druckes auf die Streitteile entfällt von selbst. Trotzdem und gerade deswegen kann der Vorschlag eines solchen Vermittlers von weit höherer Autorität in der öffentlichen Meinung getragen sein und einen größeren moralischen Druck auf die Parteien ausüben, wie der eines Staates. Dieselbe Eignung zur Vermittlerrolle ist wegen ihres unpolitischen Charakters auch Personenmehrheiten, z. B. einer Juristenfakultät, einem obersten Gerichtshof, einer internationalen Vereinigung und anderen oder einer technischen Vermittlungsbehörde zuzugestehen, weil bei diesen allen ein wesentlich höherer Grad von Unparteilichkeit zu erwarten steht, wie bei einer Staatenvermittlung. Je unpolitischer die Person des Vermittlers, desto überzeugungsstärker ist sein Vorschlag.

Die Mehrzahl der zur Entpolitisierung der Vermittlung gemachten Vorschlage, z. B. von v. Bar[15]), Politis[16]), Efremoff[17]), Schücking[18]), u. a. bewegen sich in dieser Richtung. Sie seien, da sie im folgenden eingehend zu besprechen sind, hier nur kurz erwähnt.

3. Der Vermittler wird freiwillig oder auf Ersuchen tätig.

Man unterscheidet ferner, je nachdem ob die Initiative von dem Vermittler oder von einem oder beiden Streitteilen ausgeht, eine angerufene und eine angebotene Vermittlung. Beide Formen werden in den Art. 2 und 3 des Haager Abkommens von 1907 behandelt.

Art. 2 bestimmt hinsichtlich der angerufenen Vermittlung: „Die Vertragsmächte kommen überein, im Falle einer ernsten Meinungsverschiedenheit oder eines Streites, bevor sie zu den Waffen greifen, die guten Dienste oder die Vermittlung einer befreundeten Macht oder mehrerer befreun-

15) L. v. Bar, Der Burenkrieg, die Russifizierung Finnlands, die Haager Friedenskonferenz und die Errichtung einer internationalen Akademie zur Ausgleichung von Streitigkeiten der Staaten, S. 41 ff.

16) Politis, a. a. O. S. 136 ff.

17) Union interparlementaire, compte rendu de XVIIe Conférence, tenue à Genève du 18 au 20 Septembre 1912 S. 75 ff.

18) Schücking, Das völkerrechtliche Institut der Vermittlung S. 283 ff., S. 320, 321.

deter Mächte anzurufen, soweit dies die Umstände gestatten werden."

Art. 3 bestimmt hinsichtlich der angebotenen Vermittlung: „Unabhängig hiervon halten die Vertragsmächte es für nützlich und wünschenswert, daß eine Macht oder mehrere Mächte, die am Streite nicht beteiligt sind, aus eigenem Antriebe den im Streite befindlichen Staaten ihre guten Dienste oder ihre Vermittlung anbieten, soweit sich die Umstände hierfür eignen.

Das Recht, gute Dienste oder Vermittlung anzubieten, steht den am Streite nicht beteiligten Staaten auch während des Ganges der Feindseligkeiten zu.

Die Ausübung dieses Rechtes kann niemals von einem der streitenden Teile als unfreundliche Handlung angesehen werden."

Nach Art. 2 „kommen die Vertragsmächte überein", die Vermittlung anzurufen. Hierin liegt zunächst grundsätzlich ein Obligatorium zur Anrufung der Vermittlung. Allerdings wird dieses Obligatorium illusorisch gemacht durch den Zusatz, „soweit dies die Umstände gestatten werden." Eine nähere Kennzeichnung und Begrenzung dieser „Umstände" ist nicht gegeben. Es ist daher ganz in das Ermessen der Streitteile gestellt, ob die Umstände die Anrufung der Vermittlung gestatten oder nicht. Damit ist aber das im ersten Halbsatze ausgedrückte Obligatorium praktisch völlig aufgehoben, denn es wird einem vermittlungsfeindlichen Streitteil ein Leichtes sein, einen Umstand zu finden, der die Anrufung der Vermittlung nicht gestattet.

Art. 3 stellt nicht einmal im Grundsatz ein Obligatorium der Vertragsmächte zum Angebot der Vermittlung auf, sondern er hält es lediglich für „nützlich und wünschenswert", den Streitstaaten Vermittlung anzubieten. Auch diese bloße Empfehlung wird noch insoweit eingeschränkt, als sich die Umstände für ein solches Angebot eignen.

Nachdem in Art. 3 Abs. 1 keinerlei Pflicht der Vertragsmächte zum Vermittlungsangebot, sondern lediglich eine Empfehlung ausgedrückt ist, stellt Abs. 2 das Recht der Vertragsmächte zum Anbieten ihrer Vermittlung fest und zwar nicht nur vor Ausbruch von Gewalttätigkeiten, sondern auch während des Ganges der Feindseligkeiten. Die Vertragsmächte haben also das Recht nicht

nur zur „präventiven", sondern auch zur „retablierenden" Vermittlung, wie es Lammasch[19]) nennt.

Der Abs. 3 bestimmt schließlich im Interesse des Vermittlungsgebers, daß ein Vermittlungsangebot niemals als unfreundliche Handlung angesehen werden kann.

Diese Vorschriften des Haager Abkommens sind im wesentlichen überholt durch Art. 15 des Völkerbundsstatuts. Überholt ist auch der alte Streit, ob man, um möglichst jeden Streitfall einer Vermittlung zu unterwerfen, das Anbieten oder das Anrufen der Vermittlung obligatorisch gestalten müsse. Während Schriftsteller von Phillimore, Travers-Twiß, Carnazza-Armari, Pradier-Fodéré, v. Martens und vor allem Kamarowsky und von Bulmerincq[20]) zu diesem Zweck eine Pflicht der neutralen Staaten zum Angebot der Vermittlung statuieren wollten, empfehlen Politis[21]) und Efremoff[22]) das Anrufen der Vermittlung obligatorisch zu gestalten. v. Ullmann[23]) dagegen, sowie Wehberg[24]) und Nippold[25]) halten es für zweckmäßiger, ein Obligatorium zum Vermittlungsangebot zu schaffen. Art. 15 Völkerbundsstatut löst diese Frage dahin, daß er alle Bundesmitglieder verpflichtet, jeden nicht schiedsgerichts- oder gerichtsfähigen Streit dem Rat zu unterbreiten. Art. 15 sieht somit für alle Bundesmitglieder ein obligatorisches Vermittlungsverfahren vor, in dem der Völkerbundsrat als Vermittler auftritt. Daneben bleiben jedoch subsidiär die Artikel 2 und 3 des Haager Abkommens von 1907 in Kraft.

Die in Art. 3 des Haager Abkommens behandelte, angebotene Vermittlung läßt sich im Völkerbundsstatut lediglich in der Vorschrift des Art .11 V. St. wiederfinden, der dem Rat ein weitgehendes Recht zur Vermittlungsinitiative einräumt. Ein Vermittlungsangebot eines anderen Vermittlers kommt dagegen im Rahmen der Völkerbundsvermittlung nicht in Betracht.

---

19) Lammasch, „Die Mediation", in Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, dritte Lieferung Band II, S. 24.

20) zitiert bei Schücking, Institut S. 72 und Leser a. a. O. S. 62.

21) Politis, a. a. O. S. 151.

22) Efremoff, Art. 5 seines Entwurfes, abgedruckt bei Schükking, Institut S. 312.

23) v. Ullmann, Völkerrecht, S. 439 ff.

24) Wehberg, a. a. O. S. 15 ff.

25) Nippold, a. a. O. S. 417 ff.

Damit ist jedoch nicht etwa jede freie Vermittlungstätigkeit außerhalb des Verfahrens des Art. 15. V. St. ausgeschlossen. Vielmehr steht es den Parteien frei, außerhalb des Völkerbundes ihren Streit vor eine selbstgewählte Instanz zu bringen, sei es, daß sie auf Grund eines schon bestehenden Vergleichsvertrages einander dazu verpflichtet sind oder daß sie sich erst nach Ausbruch ihres Streites auf eine friedliche Streiterledigungsart einigen. Desgleichen steht es auch dritten Staaten frei, ihre Vermittlung gemäß Art. 3 des Haager Abkommens anzubieten. Über die Konkurrenz der freien Vermittlung zur Völkerbundsvermittlung wird noch im folgenden zu handeln sein.

Führen jedoch derartige direkte Vermittlungsversuche nicht zur Beilegung des Streites, so dürfen die Parteien noch nicht zu den Waffen greifen, sondern sie sind gehalten, nunmehr die Vermittlung des Völkerbundes in Anspruch zu nehmen[26]). Art. 15 V. St. legt also den Bundesmitgliedern die Anrufung der Vermittlung bezüglich sämtlicher Streitigkeiten auf, die nicht durch ein Schiedsgerichts- oder Gerichtsverfahren erledigt werden können. Bezüglich aller solcher Streitfälle „kommen die Bundesmitglieder überein, sie vor den Rat zu bringen", ohne jede Klausel und Ausnahme. Art. 15 enthält also ein unbedingtes Obligatorium. Es ist damit erreicht, daß jeder nur mögliche Streit zwischen Bundesmitgliedern, wenn er nicht in ein Schiedsgerichts- oder Gerichtsverfahren einmündet, ein Streitschlichtungsverfahren nach Art. 12—15 V. St. durchmachen muß, bevor er zum Kriege führen kann. Über Form und Wirkung dieser Vermittlung wird ebenfalls im folgenden noch zu handeln sein.

4. Vermittlung ist nur zwischen Völkerrechtssubjekten möglich.

Ein weiteres Merkmal der Vermittlung liegt darin, daß sie nur zwischen Völkerrechtssubjekten möglich ist. Diese Ansicht ist nicht unbestritten, doch kann man sie als die herrschende bezeichnen. Autoren wie Wheaton[27]) und Calvo[28]) auch Fourchault[29]) halten auch in einem Bürgerkriege Ver-

26) Schücking-Wehberg, Kommentar Art. 11, S. 511.
27) Wheaton, Elements of international law, tome I p. 64.
28) Calvo zitiert bei Melville, Vermittlung und gute Dienste in Vergangenheit und Zukunft, S. 12.
29) Fourchault, a. a. O. S. 8 ff.

mittlung und gute Dienste durch einen fremden Staat für durchaus möglich. Mélik[30]) hält eine Vermittlung fremder Staaten zwischen einem dritten Staat und seinen aufständischen Untertanen dann für angebracht und für möglich, wenn es sich um ganze Rassen, Völker oder Nationalitäten handelt, die nach jahrhundertelanger Unterdrückung und Ausnützung sich gegen die Staatsgewalt erheben. Hier hält er es für die Pflicht der neutralen Staaten zu intervenieren und zwar in der annehmbarsten Form der Intervention, nämlich in der Form eines Angebots der Vermittlung.

So verlockend dieser Gedanke an sich im Interesse der Friedenserhaltung ist, er geht von falschen Grundvoraussetzungen aus und ist praktisch undurchführbar. Zunächst krankt die Ansicht Méliks an einer Vermischung der Begriffe Intervention und Vermittlung. Die letztere kann niemals eine Form der Intervention sein, ebensowenig umgekehrt. Intervention ist gewaltsame Streitschlichtung, sie wird einer oder beiden Parteien gegen ihren Willen aufgezwungen. Vermittlung ist nur mit Einverständnis der Parteien ohne Ausübung irgendwelchen Druckes möglich. Daher ist auch der Begriff der „bewaffneten Vermittlung" ein Nonsens und deckt sich mit dem Begriff Intervention.

Abgesehen von dieser Begriffsunklarheit Méliks beruht jede Empfehlung von Vermittlung zur Verhütung oder Beendigung von Bürgerkriegen auf einer Verkennung der Gegensätzlichkeit der innerstaatlichen Ordnung und der Völkerrechtsordnung.

Wie schon eingangs dieser Arbeit erwähnt, beruht das ganze System des Völkerrechts auf dem Prinzip der Gleichordnung der Staaten, das innerstaatliche Recht dagegen auf dem Prinzip der Unterordnung. Entsteht ein Streit zwischen zwei Staaten, so stehen sie sich als selbständige, gleichberechtigte Völkerrechtssubjekte gegenüber. Ihre Stellung ist etwa analog der Stellung der Parteien im innerstaatlichen Zivilprozeß.

Bei einem Streit zwischen einem Staat und einem Teil seiner Untertanen dagegen stehen sich die Parteien nicht gleichberechtigt gegenüber, sondern der Staat verlangt als Verkörperung der Gesamtheit der Staatsmitglieder absolute Unterordnung des Untertanen unter seine Gewalt. Er tritt dem Untertanen als Hoheitsperson gegenüber und ver-

30) Mélik, a. a. O. S. 46/47.

langt unbedingte Anerkennung seiner Autorität, deren Verweigerung mit allen Gewaltmitteln zu unterdrücken er nach seiner Verfassung berechtigt ist.

Es ist nun zu bedenken, daß der Zweck jeder Vermittlung darin liegt, durch gegenseitiges Nachgeben der Parteien einen Vergleich herbeizuführen. In diesem Ziele erschöpft sich die Aufgabe jedes Vermittlers. Die Grenze der Zweckmäßigkeit und Zulässigkeit jeder Vermittlungsaktion liegt also bei der Vergleichsmöglichkeit. Es mag nun zweifelhaft sein, ob eine Vermittlung zweckmäßig und zulässig ist, wo eine oder beide Parteien subjektiv von der Unmöglichkeit eines Vergleiches überzeugt sind (subjektive Vergleichsunmöglichkeit). Wo dagegen rein objektiv die Möglichkeit eines Vergleiches gar nicht vorliegt (objektive Vergleichsunmöglichkeit), dort ist eine Vermittlung nicht nur unzweckmäßig, sondern auch unzulässig.

Bei einem Streit zwischen Staaten ist eine Vergleichsmöglichkeit ohne weiteres gegeben, da beide Staaten ohne Einbuße an Ansehen durch gegenseitiges Nachgeben den Streit beilegen können.

Bei einem Streit zwischen einem Staat und einem Teil seiner Untertanen ist eine Vergleichsmöglichkeit dagegen nicht gegeben. Zunächst wird stets eine subjektive Vergleichsunmöglichkeit vorliegen, da der betreffende Staat immer den Aufständischen die Parteifähigkeit, die Gleichberechtigung in einem Vermittlungsverfahren absprechen wird[31]).

Doch vor allem liegt bei einem solchen Streit immer eine objektive Vergleichsunmöglichkeit vor und zwar insofern, als für den einen Streitteil, nämlich den Staat, die Möglichkeit des für den Vergleich erforderlichen Nachgebens nicht besteht.

Die Bürgerkriege kann man nach ihrem Ideeninhalt in drei große Gruppen einteilen:

1. Eine Bevölkerungsgruppe im Staat, die an der Ausübung der politischen Gewalt gar nicht oder nur untergeordnet beteiligt ist, glaubt in ihren Interessen durch die augenblicklichen Gewaltinhaber vernachlässigt zu werden. Sie strebt daher unter Bruch der Staatsverfassung nach einem

31) So wies z. B. England in seinem Kriege gegen die Burenrepubliken unter Hinweis auf die mangelnde Souveränität Transvaals zweimal hintereinander die Vermittlung Amerikas ab. Vergl. Melville a. a. O. S. 12.

Sturz der Gewaltinhaber und nach einer Änderung der Verfassung, die ihr die Ausübung der Staatsgewalt garantiert. (Revolutionen).

2. Ein Gebietsteil, der sich seiner Nationalität nach zu einem anderen Staat zugehörig fühlt oder seine Selbständigkeit anstrebt, sucht sich aus dem Staatsverband völlig herauszulösen.

3. Streitigkeiten, bei denen es sich nicht um die Erringung der politischen Gewalt, sondern um die Anerkennung und Duldung eines religiösen Bekenntnisses handelt, Religionskriege.

Von diesen Gruppen dürfte die Dritte wohl endgültig in der Rumpelkammer der Geschichte untergebracht sein. Doch die ersten zwei Streitmöglichkeiten zwischen Staat und Untertanen bestehen fort. Ihre Eigenart besteht darin, daß es für die Regierung eines Staates keine Verhandlungsbasis mit den Rebellen gibt, die offen ihren Sturz anstreben oder sich und ihr Landgebiet dem Einfluß der Regierung entwinden wollen. Die Staatsraison erfordert die unbedingte Unterordnung aller Untertanen unter die Regierungsgewalt. Jede Verfassung kennt nur e i n e ausübende Regierungsgewalt. Jede Verhandlung der legitimen Regierung mit den Rebellen, jedes Nachgeben diesen gegenüber würde daher eine Anerkennung der Rebellen, die Schaffung einer zweiten Gewalt, eines Staates im Staate bedeuten. Wenn die Aufständischen den Sturz der Regierung anstreben, dann gibt es nur zwei Lösungen. Entweder die Regierung wird gestürzt, oder der Aufstand wird niedergeschlagen. Ein Mittelding ist nicht möglich. Eine Partei muß verschwinden, denn es können nicht zwei Gewalten nebeneinander bestehen. Dasselbe gilt bei Abtrennungsbestrebungen eines Teiles des Staatsgebiets. Entweder der aufständische Gebietsteil trennt sich gewaltsam ab, oder aber er bleibt nach der Niederlage der Aufständischen dem Staatsgebiet einverleibt. Änderungen hinsichtlich der Verwaltungsform können als Folge des Streites eintreten. Hinsichtlich der Lostrennung des Aufstandsgebietes vom Staatsgebiet fehlt der Regierung jede Verhandlungsbasis. Erringung der Souveränität durch die Aufständischen mit Gewalt oder nicht? Eine andere Fragestellung ist nicht möglich.

Da Religionskriege keine Rolle mehr spielen werden, so ist zusammenfassend zu sagen, daß bei Bürgerkriegen für Vergleiche zwischen Regierung und Rebellen kein Raum

ist. Hier geht es immer um Sein oder Nichtsein der gegenwärtigen Staatsgewalt bezw. um Zugehörigkeit des aufständischen Gebietes zum Staat oder um dessen Abtrennung. Da jedoch jedes Staatswesen auf dem Grundsatz der Unterordnung seiner Mitglieder unter die Staatsgewalt basiert, ist bei einer gewaltsamen Auseinandersetzung zwischen seiner Regierung und einem Teil seiner Untertanen ein wenn auch nur teilweises Nachgeben der Regierung unmöglich, ohne daß dadurch die Staatsraison gefährdet und ein Dualismus der Gewalten geschaffen wird.

Es besteht für die Regierung objektiv keine Vergleichsmöglichkeit mit den Aufständischen. Damit entfällt auch Zweckmäßigkeit und Zulässigkeit der Vermittlung, da die Voraussetzungen für ihren Erfolg objektiv fehlen. Der gleichen Ansicht ist auch Dudley Field[32]), wenn er in Art. 963 seines „Projet d' un code international" in der Übersetzung von Rolin sagt: „Mais aucune nation ne peut offrir sa médiation entre un Etat et ses sujets engagés dans une guerre civile", ebenso Melville[33]) und Leser[34]). Die Richtigkeit dieser Ansicht bestätigt sich auch dadurch, daß weder in den Haager Friedensabkommen noch im Völkerbundsstatut eine Vermittlung für Bürgerkriege vorgesehen ist. Abgesehen davon, daß das Abkommen von 1907 sich „Abkommen betreffend die friedliche Erledigung internationaler Streitigkeiten" nennt, spricht es in Art. 1 nur von „Beziehungen zwischen den Staaten" und in den Art. 2 und 8 von den „Vertragsmächten" und „den im Streite befindlichen Staaten". Desgleichen erstreckt sich die Vermittlung des Art. 15 V. St. nur auf „Streitfragen zwischen Bundesmitgliedern". Zudem ist nach Abs. 8 dieses Artikels die Kompetenz des Rates ausdrücklich ausgenommen, wenn „sich der Streit auf eine Frage bezieht, die nach internationalem Recht zur ausschließlichen Zuständigkeit einer Partei gehört". Daß jedoch die Auseinandersetzung mit seinen Untertanen eine ausschließliche Angelegenheit des Staates ist, darin liegt der Inbegriff seiner Souveränität.

Eine Einmischung in einen Bürgerkrieg ist nur in der Form der Intervention möglich. Durch Art. 11 V. St. ist dem Völkerbund die Möglichkeit eines ähnlichen Vor-

32) David Dudley-Field, Projet d' un code international, übersetzt von Alberic Rolin, S. 695.

33) Melville, a. a. O. S. 12.

34) Leser, a. a. O. S. 51.

gehens — dem der Charakter der Intervention gegenüber Bundesmitgliedern fehlt, da diese durch den Beitritt zum Völkerbund sich auch dem Verfahren des Art. 11 unterworfen haben, während es gegenüber Nichtmitgliedern eine regelrechte Intervention darstellt — auch dann gegeben, wenn es sich um einen Fall der ausschließlichen Zuständigkeit im Sinne des Art. 15 Abs. 8 V. St. handelt[35]).

5. Vermittlung setzt die Einwilligung der Streitteile voraus.

Ferner ist jede Vermittlung nur mit dem Einverständnis der Streitteile möglich[36]). Voraussetzung jeder Vermittlungstätigkeit ist entweder ein Ersuchen um Vermittlung durch beide Parteien oder ein Vermittlungsangebot und dessen Annahme durch beide Parteien. Ist das Vermittlungsersuchen an den Vermittler nur von einer Partei ergangen, so muß er dieses der andern Partei mitteilen und sich deren Einwilligung vergewissern, ehe er mit der Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen beginnen kann. Darin, daß eine Vermittlung nur mit dem Willen beider Parteien stattfinden kann, liegt ihr markanter Unterschied gegenüber der Intervention. Diese wird den Parteien oder mindestens einer der Parteien gegen ihren Willen aufgezwungen[37]). Der Vermittlung fehlt jedes Merkmal einer Druckausübung auf die Parteien. Gerade darin liegt ihr großer Wert, daß sie auf der freien Entschließung der Parteien beruht und daraus, daß nur zu oft unter der Flagge der Vermittlung Interventionen mit mehr oder weniger versteckten Methoden der Druckausübung gesegelt sind, erklärt sich das Mißtrauen, das besonders die kleineren Mächte der Vermittlung auf den Haager Konferenzen entgegenbrachten[38]). Haben die Parteien jedoch einmal ihr Einverständnis bekundet, so müssen sie sich die Vermittlungstätigkeit des Vermittlers mindestens solange gefallen lassen, bis der Vermittler seinen ersten Vorschlag gemacht hat[39]). Wenn weitere Vorschläge nicht mehr gewünscht werden, kann jede Partei, wie auch

35) Vergl. Lammasch, Völkermord oder Völkerbund? S. 111.
36) Politis, a. a. O. S. 140, Melville, a. a. O. S. 2/3, Schükking, Institut S. 18.
37) Leser, a. a. O. S. 72, Melville, a. a. O. S. 6 ff., Schükking, Institut, S. 32, Mélik, a. a. O. S. 67 ff., Zamfiresco, a. a. O. S. 21 f.
38) Vergl. hierzu Lammasch, Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit S. 13.
39) Vergl. Art. 5 des Haager Abkommens von 1907.

der Vermittler selbst, durch die einfache Feststellung, daß der Vorschlag nicht angenommen wird, die Vermittlung beendigen. Durch die Annahme einer Vermittlung werden nach Art. 7 der Haager Akte von 1907 weder die Kriegsvorbereitungen, noch, wenn der Krieg schon begonnen hat, die militärischen Operationen unterbrochen. Soweit die durch die Haager Friedenskonferenz geschaffene Lage.

Durch Schaffung des Völkerbundes ist für alle Bundesmitglieder eine wesentliche Änderung eingetreten. Durch den Beitritt zum Bunde verpflichteten sich alle Mitglieder entsprechend Art. 12 und 15 V. St., alle ihre Streitigkeiten vor den Rat zu bringen, soweit sie nicht einem Schiedsgerichts- oder Gerichtsverfahren unterbreitet würden, und erklärten sich für alle zukünftigen Streitfälle solcher Art mit der Vermittlung des Rats einverstanden. Durch die obligatorische Vermittlung der Art. 12 und 15 V. St. ist jedoch der seinem Wesen nach fakultative Charakter der Vermittlung allgemein noch nicht beseitigt, denn das Völkerbundsstatut ist ja kein Gesetzesrecht oder Gewohnheitsrecht, sondern nur Vertragsrecht, wirkt daher nur inter partes. Nichtmitgliedern gegenüber ist daher auch für die Völkerbundsvermittlung das Einverständnis des betreffenden Nichtmitgliedes, bezw., wenn beide Streitteile Nichtmitglieder sind, das Einverständnis beider erforderlich. Nach Art. 17 V. St. muß daher das Nichtmitglied bezw. beide aufgefordert werden, „sich für die Beilegung der Streitfrage den den Bundesmitgliedern obliegenden Verpflichtungen zu unterwerfen". „Wird der Aufforderung Folge geleistet, so gelangen . . . die Bestimmungen der Art. 12—16 zur Anwendung." Lehnt der betreffende Staat dagegen ab, so ist eine Vermittlung des Rates nach Art. 15 nicht möglich. Der Völkerbund kann in diesem Falle höchstens nach Art. 11 V. St. intervenieren. Schreitet das ablehnende Nichtmitglied dagegen gegen ein Bundesmitglied zum Kriege, so finden gegen das Nichtmitglied nach Art. 17 Abs. 3 die Zwangsmaßnahmen des Art. 16 V. St. statt. Ein solches Vorgehen des Völkerbundes gegen ein Nichtmitglied stellt sich ebenfalls als regelrechte Intervention dar. Sind beide Teile Nichtmitglieder und lehnen beide ab, so ist ebenfalls eine Vermittlung nach Art. 15 nicht möglich. Doch „k a n n der Rat alle zur Vermeidung von Feindseligkeiten und zur Schlichtung des Streites geeigneten Maßnahmen ergreifen und Vorschläge machen." (Art. 17 Abs. 4).

6. Der Vermittler sucht, durch eigene, unparteiische Vorschläge eine Streitschlichtung zu ermöglichen.

Ferner gehört zu den Aufgaben des Vermittlers, daß er selbst Vorschläge zur Erledigung des Streites macht. Hierin liegt ein Unterschied gegenüber den guten Diensten. Wer gute Dienste anbietet und ausführt, beschränkt sich lediglich darauf, die Parteien wieder zu unmittelbaren, direkten Verhandlungen zu bringen. Der Vermittler dagegen greift in die Verhandlungen selbst ein und macht den Parteien Vorschläge, die er für richtig hält.

Ein weiteres, unentbehrliches Merkmal der Vermittlung liegt darin, daß sie von absoluter Unparteilichkeit getragen sein muß. „Le médiateur doit garder une exacte impartialité", wie Vattel[40]) sagt. Er muß seinen Vorschlag so einrichten, daß er über jeden Verdacht einer Parteinahme erhaben ist. Dieses Ziel wird sich nur erreichen lassen, wenn der Vermittler selbst an dem Ausgang des Streites uninteressiert ist, d. h., wenn die Wirkungen der vorgeschlagenen Entscheidung weder direkt noch indirekt auf ihn ausstrahlen[41]). Das wird aber in dem Falle, daß Staaten oder deren Vertreter die Vermittlung führen, bei der heutigen Interdependenz der Staaten regelmäßig der Fall sein. Hier greifen alle die unter a, 2 S. 15 ff. für die Begründung der Notwendigkeit der Entpolitisierung angeführten Argumente Platz. Es kommt darauf an, die „politische Vermittlung" ganz aus dem Kriegsverhütungsrecht zu verbannen und sie durch die unpolitische, technische Vermittlung zu ersetzen. Auf den Haager Konferenzen war diese Notwendigkeit noch gar nicht erkannt. Auch durch das Völkerbundsstatut ist das Ziel der Entpolitisierung nicht erreicht. Art. 15 V. St. bietet noch in keiner Weise eine Gewähr dafür, daß die Parteien nicht Opfer einer politischen Einflußnahme seitens der Rats-

40) Vergleiche S. 13 Anm. 7 dieser Arbeit.

41) Daher widerspricht es dem Wesen der Vermittlung, wenn nach Beendigung des mit solcher Erbitterung geführten Krimkrieges in dem bekannten Art. 8 des Pariser Friedensvertrages von 1856 bestimmt wurde, daß bei jedem Konflikt zwischen der Türkei und einer der unterzeichneten Mächte die Vermittlung der übrigen Beteiligten angerufen werden sollte. Die Vermittlerrolle sollte also nicht Unbeteiligten, sondern Mitinteressenten selbst zufallen. Allerdings war mit diesem Artikel weniger beabsichtigt, ein brauchbares Instrument zur Erhaltung des Friedens, als vielmehr einen Interventionstitel für die europäischen Grossmächte zu schaffen, um die Türkei gegen die Expansionsgelüste Rußlands zu schützen.

mitglieder werden, die doch lediglich als Vertreter ihrer Staaten im Rat Sitz und Stimme haben.

b. Gute Dienste und ihr Unterschied zur Vermittlung.

Wagner[42]) definiert die guten Dienste als „Bemühungen eines Staates, zwei oder mehrere andere Staaten zu bewegen, eine zwischen denselben schwebende, internationale Frage selbsttätig zu lösen." Ihren Unterschied gegenüber der Vermittlung charakterisiert Politis[43]) treffend, wenn er sagt: „La différence qui les sépare est que, dans les bons offices, le tiers travaille à créer une atmosphère favorable à la reprise des rapports directs; tandis que le médiateur, entrant plus avant dans l' affaire, dirige lui même les négociations et propose un arrangement." Einen weiteren Unterschied sieht er hinsichtlich der Zustimmung der Parteien. Während die Vermittlung nur im Einverständnis beider Parteien möglich ist, hindert nichts das Angebot und die Betätigung guter Dienste, ohne daß dazu das Einverständnis der Parteien erforderlich wäre. Die Vermittlung erfordert daher als Basis einen Vertrag. Gute Dienste dagegen sind ohne jede rechtliche Grundlage möglich. Sie können einfach in Form einer Note oder durch eine mündliche Anregung des betreffenden Geschäftsträgers erfolgen, ohne daß eine ausdrückliche Genehmigung der Parteien zu einem solchen Vorgehen erforderlich wäre. Die verschiedenartige Behandlung der Vermittlung und der guten Dienste erklärt sich aus der Stärke der Einwirkungsmöglichkeit des Dritten auf die Interessen der Parteien. Die Vermittlung befaßt sich mit der Streitfrage selbst. Der Vermittler sucht nicht nur die Vorgeschichte, die Einzelheiten und die Beweisstücke des Streitfalles kennenzulernen, deren Preisgabe ein besonderes Vertrauen der Parteien voraussetzt, sondern er macht auch auf Grund seiner Erkenntnis seinen Vorschlag. Wenn die Parteien an diesen Vorschlag auch nicht gebunden sind, so kann doch seine moralische Wirkung in der öffentlichen Meinung bedeutend sein und die Parteien in ihrer Bewegungsfreiheit erheblich einschränken. Insofern bedeutet eine Vermittlung immer einen tiefen Eingriff in die Sphäre der Parteien. Bei den guten Diensten dagegen beschränkt sich die Tätigkeit des Dritten darauf, mit den

42) Wagner, a. a. O. S. 40.
43) Politis, a. a. O. S. 139/140, ebenso Zamfiresco, a. a. O. S. 8, Mélik, a. a. O. S. 52.

Parteien Fühlung zu nehmen, ihre Ansichten über die Streitfrage kennenzulernen, die Vergleichsmöglichkeiten zu sondieren und den Parteien nahezulegen und eine Verhandlungsbasis zu finden, die den Interessen beider Teile entgegenkommt und die Aufnahme von direkten Verhandlungen zwischen den Parteien ermöglicht. Die guten Dienste sollen die Lücke ausfüllen, die durch den Abbruch der diplomatischen Beziehungen entstanden ist. Sie haben den Zweck, dem Konflikt die übertriebene Schärfe zu nehmen, die dem direkten Verkehr der Parteien im Wege steht, und die Parteien wieder an einen Verhandlungstisch zu bringen. Damit erschöpft sich ihre Aufgabe. Eine Stellungnahme zu der Streitfrage, sowie die Empfehlung einer bestimmten Streiterledigung fallen daher nicht in den Rahmen der guten Dienste.

Es ist somit bei der nicht zu unterschätzenden Wirkung, die der Spruch eines Vermittlers auf die öffentliche Meinung hat, für die Streitteile viel weniger verfänglich, sich auf gute Dienste wie auf eine Vermittlung einzulassen.

Es bedarf nach dem Gesagten keiner weiteren Auseinandersetzung, daß ein Unterschied zwischen Vermittlung und guten Diensten vorhanden ist und zwar nicht nur ein theoretischer, wie v. Liszt[44]) annimmt, sondern ein erheblich praktischer.

Denn es ist in seiner praktischen Tragweite etwas ganz Verschiedenes, ob sich die Parteien lediglich die Bemühungen eines Dritten um Anbahnung direkter Verhandlungen zwischen ihnen gefallen lassen, oder ob sie ihn zur Äußerung seiner eigenen Meinung und seines Vorschlages ermächtigen. Die Mehrzahl der Schriftsteller setzt Vermittlung und gute Dienste gleich und sehen einen Unterschied lediglich in ihrer Intensität als Streiterledigungsmittel[45]). Auch auf dem Pariser Kongress von 1856 werden in Art. 8 des Friedensvertrages und in dem 23. Protokoll des Kongresses die Ausdrücke „Médiation" und „Bons Offices"

44) v. Liszt, Das Völkerrecht, S. 201.

45) So Rayneval, Ch. de Martens, Fiore, Rouard de Card. Travers Twiss, Holtzendorff, Bonfils, Westlake, Brown Scott, Meurer, Merignhac, de Lapradelle, sämtlich zitiert bei Schücking, Institut S. 13, ferner Wheaton, a. a. O. S. 271, Calvo, Le droit international théorique et pratique, S. 413, Politis, a. a. O. S. 140, Nippold, a. a. O. S. 416, Wehberg, a. a. O. S. 10, Schücking, Institut S. 13/14.

synonym gebraucht. Ebenso machte die Berliner Kongo Konferenz von 1884/85, die Wiener Orient Konferenz von 1853 und die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 keinen Unterschied zwischen Vermittlung und guten Diensten.

Die „Note explicative" des russischen Entwurfes auf der ersten Haager Friedenskonferenz führte zu Art. 5 dieses Entwurfes aus: „La distinction qui a été faite entre les „bons offices" et la „médiation" est d' une portée exclusivement théorique. Ces moyens d' action sont identiques par leur nature juridique et ne se distinguent que par le degré d'intensité de leur caractère, ainsi que par l' importance de leurs résultats. La diplomatie n' a jamais insisté sur cette distinction"[46]).

Trotzdem steht eine Anzahl von Autoren auf dem entgegengesetzten Standpunkt, so besonders Nys[47]), Fourchault[48]), Zamfiresco[49]), Mélik[50]), Wagner[51]). In neuster Zeit ist der Unterschied zwischen Vermittlung und guten Diensten von Strupp[52]) und Melville[53]) betont. Besonders Melville stellt eingehend den Unterschied zwischen den beiden Streiterledigungsmitteln und zwar in theoretischer und praktischer Hinsicht fest.

Es soll nicht bestritten werden, daß beide Institute nach dem Zweck ihres Unternehmens — nämlich Streiterledigung durch Vergleich — wie nach dem Charakter ihrer Mittel eine große Ähnlichkeit aufweisen. Es ist auch zutreffend, daß gute Dienste oft in eine Vermittlung übergehen. Aber es ist sicher unrichtig, daraus zu folgern, daß die guten Dienste lediglich ein Anfangsstadium der Vermittlung darstellen und daher mit ihr identisch sind, wie es Leser[54]) tut. Ehe die guten Dienste in eine Vermittlung übergehen können, bedarf es immer erst der Schaffung einer Rechtsgrundlage, der Zustimmung der Parteien. Diese kann mitunter auch konkludenter oder durch stillschweigende Duldung

46) zitiert bei Zamfiresco, a. a. O. S. 11.
47) Nys, Le droit international, Bd. 2, S. 543.
48) Fourchault, a. a. O. S. 53 ff.
49) Zamfireso, a. a. O. S. 8—14.
50) Mélik, a. a. O. S. 52—57.
51) Wagner, a. a. O. S. 40.
52) Strupp, Die Schiedsgerichts-, Gerichts- und Vergleichsverträge des deutschen Reiches, S. 65.
53) Melville, a. a. O. S. 2—4.
54) Leser, a. a. O. S. 50.

der Parteien erfolgen, aber sie muß sich zwischen die guten Dienste und die Vermittlung einschieben. Bezeichnend für die Richtigkeit dieser These ist der von Réal de Courbon[55]) erörterte Fall der guten Dienste Ludwig XV. von Frankreich im Jahre 1742 gelegentlich des russisch-schwedischen Krieges von 1741—43. Als hier der französische Gesandte Marquis de la Chétardie dazu überging, eigene Vermittlungsvorschläge zu machen, wies Katharina II. diese zurück mit der Begründung, daß sie lediglich die guten Dienste doch nicht die Vermittlung des Königs angenommen habe. Läßt sich die getrennte Existenz dieser beider Institutionen noch deutlicher erweisen?

Auch in dem Vertrage zwischen Frankreich und Spanien vom 22. Juli 1795 wird ein genauer Unterschied zwischen Vermittlung und guten Diensten gemacht, wenn Frankreich in Art. 15 dieses Vertrages die Vermittlung Spaniens nur gegenüber Portugal, Neapel, Sardinien, Parma und einigen anderen italienischen Staaten annimmt, während in Art. 16 bezüglich aller übrigen Staaten, mit denen es sich im Streit befindet, die Tätigkeit Spaniens ausdrücklich auf gute Dienste beschränkt wird[56]).

Diese Trennung liegt aber auch im Interesse der Friedenserhaltung. In vielen Fällen, in denen die Parteien für eine Vermittlung nicht zu gewinnen wären, weil sie die Wahrnehmung ihrer Angelegenheiten sich nicht aus den Händen nehmen lassen wollen, oder weil sie die Wirkung der Ablehnung eines eventuell für sie ungünstigen Vermittlungsspruches auf die öffentliche Meinung fürchten, lassen sie sich gern durch gute Dienste zu direkten Verhandlungen mit ihrem Gegner führen. Vielleicht werden sie, wenn sie im Verlaufe der guten Dienste die Objektivität des Dritten kennen gelernt haben, eher zu einer Vermittlung bereit sein, umsomehr als sie ihr Einverständnis dazu nicht, wie bei der sofortigen Vermittlung, durch ausdrückliche Zustimmung, sondern durch stillschweigende Duldung der Vermittlungsaktion bekunden können.

Aus diesen Möglichkeiten ergibt sich die Existenzberechtigung der guten Dienste als selbständiges Institut. Das Kriegsverhütungsrecht muß doch notwendig seine Entwicklung nach der Richtung suchen, ein möglichst umfassendes System von Kriegsverhütungsmitteln zu schaffen,

55) zitiert bei Mélik, a. a. O., S. 57.
56) vergl. Zamfiresco, a. a. O. S. 68.

in dem keine Lücke für die Kriegsfurie mehr bleibt. Warum sollen daher die guten Dienste mit Gewalt in die Vermittlung hineingezwängt werden, wenn damit nichts gewonnen ist, dagegen die guten Dienste als selbständiges Institut geeignet sind, gerade beim Versagen der Vermittlung der Sache des Friedens zu dienen?

Durch Schaffung der obligatorischen Völkerbundsvermittlung hat dieses Problem allerdings an Bedeutung verloren. Immerhin behält es auch für den Völkerbund seine Wichtigkeit. Eine Unterscheidung zwischen guten Diensten und Vermittlung wird im Völkerbundsstatut nicht gemacht, da diese Bezeichnungen überhaupt nicht gebraucht werden. Doch ist nach Art. 11 und Art. 17 Abs. 4 der Rat befugt, „geeignete Maßnahmen" zur Vermeidung von Feindseligkeiten zu ergreifen. Die Wahl des Mittels steht ihm frei, und so kann er sein Vorgehen ohne weiteres in die Form von guten Diensten fassen. Auch im Rahmen des Art. 15 V. St. kann der Schlichtungsversuch des Abs. 3, der dem eigentlichen Vermittlungsverfahren vorauszugehen hat, sich in der Form der Leistung von guten Diensten abspielen.

III. Teil.

Die geschichtliche Entwicklung der Vermittlung und der guten Dienste.

a. Anwendungsformen und -fälle im Laufe der Jahrhunderte.

Die Existenz und die Anwendung eines der modernen Vermittlung ähnlichen Verfahrens der Streitschlichtung läßt sich bis in das frühe Mittelalter geschichtlich nachweisen. So führt Fourchault[1]) für die Zeit von der Völkerwanderung bis zum 16. Jahrhundert 19 geschichtlich feststehende Fälle von Vermittlung an. Allerdings machte man nicht immer einen klaren Unterschied zwischen Vermittlung und Schiedsgerichtsbarkeit, sondern beide Institute gehen vielfach ineinander über in der Form, daß nach erfolgloser Vermittlung der Vermittler als Schiedsrichter entschied. Als Beispiele hierfür seien genannt der Vertrag zwischen dem Markgrafen von Württemberg und der Stadt Straßburg aus dem Jahre 1405, wonach das Schiedsgericht entscheiden sollte, „ob sie mogen mit Mynne oder mit Freundschaft mit beyder Teile Willen und Wissen, oder ob das mit Mynne nit gesin mochte, mit einem freundlichen Rechten“[2]). Ebenso zitiert Novacovitch[3]) den Text eines Vertrages zwischen einigen Schweizer Kantonen und Mailand aus dem Jahre 1467, wonach bestimmt ist, „casu quo dicti arbitri partes amicabiliter concordare et differentias sopire per compositionem amicabilem nequirent, quod controversiam ipsam cognoscant et dicant de jure, Deum semper pro oculis habendo“. Die Erklärung für diesen Brauch, vor der schiedsrichterlichen Entscheidung erst eine Vermittlung zu versuchen, mag in dem Einfluß zu suchen sein, den die Grundsätze des altdeutschen Rechts ausübten, wo dem eigentlichen Prozeß ein Güteverfahren vorauszugehen pflegte. Daraus mag sich auch die wenig scharfe Trennung zwischen Vermittlung

1) Fourchault, a. a. O. S. 82—96.
2) Novacovitch, Les compromis et les arbitrages internationaux, S. 49.
3) Novacovitch, a. a. O. S. 83.

und Schiedsgerichtsbarkeit erklären, die sich darin zeigt, daß mitunter in demselben Vertrage die gleichen Personen zu Vermittlern und Schiedsrichtern berufen wurden[4]).

Ein weiteres Charakteristikum der mittelalterlichen Vermittlung sind die „conservatores pacis." Man verstand darunter Personen, die durch Unterschrift und Siegel die Verpflichtung übernahmen, über die Ausführung eines Vertrages zu wachen. Es waren meist hohe Würdenträger, Adlige, teilweise auch Städte. Die Aufgabe der „Friedenshüter" bestand darin, zwischen den Vertragsteilen zu vermitteln, falls durch die Nichtbeachtung der Vertragsbesbtimmungen ein Streit entstand. Führte ihre Vermittlung zu keinem Erfolge, so waren sie verpflichtet, ihren Landesherrn nicht zu unterstützen, wenn er der Vertragsbrüchige war, ja sogar gegen ihn mit Gewalt vorzugehen. So übernahmen z. B. in dem zwischen Frankreich und Burgund am 21. September 1435 geschlossenen Friedensvertrage von Arras der Herzog von Anjou, der Graf von Maine, der Herzog von Bourbon, die Grafen von Richemond, von Vendôme, v. Foix, v. Auvergne, v. Armagnac und v. Perdiac, die Führer des Adels und die Hauptstädte die Rolle der Friedenshüter[5]). Mit dem Erstarken der Dynastien ging die Bedeutung und Macht des Versallentums und damit die Einrichtung der conservatores pacis zurück. An ihre Stelle traten die Garanten. Ihre Bestellung diente demselben Zweck, nur waren es nicht mehr Privatpersonen, sondern meistens Staaten, denen man ihrer größeren Machtmittel wegen die Überwachung der Vertragserfüllung anvertraute.

Mit der Erkenntnis der Verschiedenheit zwischen guten Diensten und Vermittlung wurde seit dem 17. Jahrhundert die Unterscheidung gebräuchlich zwischen den „interpositeurs" oder „pacificateurs", worunter man Dritte verstand, die ohne besondere Aufforderung gute Dienste leisteten, und den „médiateurs", die mit besonderer Ermächtigung der Parteien vermittelten[6]).

Die Vermittlertätigkeit wurde im Mittelalter fast ausnahmslos von souveränen Persönlichkeiten, Staaten oder

4) So bezeichnet sich Philipp IV. von Valois in seinem Schiedsspruch von 1334 zwischen dem König von Böhmen und dem Herzog von Brabant als „nommé et élu juge, traicteur et amiable compositeur entre hautes hommes nos chiers amis". Zit. bei Schücking, Insitut, S. 2, Anm. 2.

5) Vergl. Zamfiresco, a. a. O. S. 62.

6) Zamfiresco, a. a. O. S. 67.

Städten ausgeübt. Besonders das Papsttum spielte eine hervorragende Rolle in dieser Beziehung. Durch seine Stellung als Vertreter Christi auf Erden hatte der Papst wie kein anderer die Vermutung der Unparteilichkeit für sich und war infolge seiner hohen Autorität der berufene Streitschlichter. Im Anfang des Mittelalters, als die Macht des Papsttums noch ungekürzt bestand, betätigte es seine Schlichterrolle in der autoritativen Form des Schiedsspruches. Erst später, als es im Kampf gegen das Kaisertum unterlegen war, spielte sich seine Schlichterrolle in der milderen Form der Vermittlung ab. Von Beispielen seien als wichtigstes nur der Friedensvertrag von Brétigny vom 3. Mai 1360 zwischen England und Frankreich und der schon erwähnte Friedensvertrag von Arras vom 21. September 1435 zwischen Frankreich und Burgund genannt, die durch Vermittlung päpstlicher Vertreter zustande kamen[7]). Wenn die päpstliche Vermittlung auch nicht immer zum Friedensschluß führte, so doch mitunter zum Abschluß eines Waffenstillstandes. So ist der Waffenstillstand von Nizza vom Jahre 1538 auf die Vermittlung des Papstes Paul III. und der Waffenstillstand von Moskau von 1582 zwischen Zar Iwan IV. von Rußland und König Étienne Bathory von Polen auf die Vermittlung des von Gregor VIII. beauftragten Jesuitenpaters Antonio Possevino zurückzuführen[8]). Im Jahre 1598 wurde durch die Vermittlung Papst Clemens VIII. zwischen Heinrich IV. von Frankreich und Philipp II. von Spanien der Friede von Vervins geschlossen. Auch bei dem Abschluß des westfälischen Friedens von 1648 wirkte der Papst als Vermittler zwischen dem deutschen Kaiser und Frankreich mit. Allein für die Zeit von 1598—1917 führt Müller[9]) 24 dokumentarisch belegte Fälle an, in denen der Vatikan als Vermittler und 8 Fälle, in denen er als Schiedsrichter auftrat.

Neben dem Papst wirkten eine große Anzahl weltlicher Vermittler. So vermittelte Heinrich IV. im Jahre 1607 zwischen dem Papst und der venetianischen Republik, diese wiederum im Jahre 1629 zwischen Karl I. von England und Ludwig III. von Frankreich und im Jahre 1648 zu Münster zwischen dem Kaiser und Schweden. Das ganze 17. und 18.

7) Melville, a. a. O. S. 14.
8) Zamfiresco, a. a. O. S. 60/61.
9) Müller, Das Friedenswerk der Kirche in den letzten drei Jahrhunderten, S. 44 ff.

Jahrhundert hindurch wirkte das Institut der Vermittlung für den Frieden, trotzdem es besonders in der Zeit des Absolutismus an Bedeutung verlor. So vermittelte Schweden 1667 im Frieden zu Breda zwischen England und Frankreich, der König von England 1678 im Frieden zu Nymwegen, Schweden 1697 im Frieden zu Ryswyk, Frankreich 1719 im Frieden von Stockholm zwischen England und Schweden und 1774 zwischen Rußland und der Türkei hinsichtlich der Ausführung des Vertrages von Kustschuck-Kainardjy. Auch der siebenjährige Krieg wurde im Vertrage von Teschen durch die Vermittlung Ludwig XV. und Katarina II. beendet.

In die neuere Zeit fällt vor allem die Vermittlung der Großmächte in dem luxemburgischen Konflikt zwischen Deutschland und Frankreich auf der Londoner Konferenz im Jahre 1867, die Vermittlung Papst Leo XIII. in dem bekannten Karolinenstreit zwischen Deutschland und Spanien im Jahre 1887, die Vermittlung der Vereinigten Staaten im russisch-japanischen Kriege von 1905 und die der europäischen Großmächte zwischen der Türkei und den Balkanstaaten auf der Londoner Botschafterkonferenz von 1913. Auch der Streit zwischen Peru und Ekuador von 1910 und der Konflikt zwischen Peru und Chile von 1910 wurden beide durch Vermittlung der Vereinigten Staaten, der erste Fall unter Mitwirkung der A. B. C. Staaten gelöst.

Neben gelungenen Vermittlungsaktionen finden sich auch eine ganze Reihe erfolgloser Vermittlungsversuche[10]). Als bekanntester sei nur der Vermittlungsversuch Englands vor dem Kriege von 1870 erwähnt. Die Vermittlung wäre damals sachlich äußerst einfach gewesen, da der Streit in der Hauptsache durch den Verzicht des hohenzollernschen Kronprätendenten auf den spanischen Thron erledigt war. Die Vermittlung scheiterte jedoch an dem festen Kriegswillen der Streitteile .Auch dem Weltkrieg ging ein solcher Vermittlungsversuch voraus. Am 26. Juli 1914 ließ der englische Außenminister Grey durch die zuständigen, englischen Botschafter Frankreich, Deutschland und Italien auffordern, mit England eine Gesamtvermittlung zwischen Oesterreich, Serbien und Rußland zu übernehmen. An dem Widerstand der Mittelmächte scheiterte diese Vermittlungsaktion.

10) Vergl. im einzelnen die Aufzählung bei Melville, a. a. O. S. 15 16 und Fourchault, a. a. O. S. 104 ff., der vom Ende des 16. Jahrhunderts bis 1899 eine große Anzahl von gelungenen und erfolglosen Vermittlungsaktionen darstellt.

Man hatte auf Seiten Deutschlands und Oesterreichs kein Vertrauen zu einer Vermittlungsinstanz, die sich nicht aus Unparteiischen, sondern aus Verbündeten der Parteien selbst zusammensetzen sollte, und sah in dieser Vermittlung eine in die Form der Vermittlung gekleidete Intervention. Es liegt eine besondere Tragik darin, daß durch den mangelnden Ausbau der Vermittlung und infolge des Fehlens einer unpolitischen Vermittlungsinstanz der Ausbruch des Weltkrieges so sehr erleichtert wurde.

b. Die Vermittlung auf Grund von Staatsverträgen.

1. Kollektivverträge.

Während bisher die Vermittlung nur von Fall zu Fall und für Streitigkeiten bestimmter, eng begrenzter Art vereinbart worden war, wird sie auf breiterer Basis zum ersten Mal in den Akten des Wiener Kongresses von 1815 eingeführt. Hier verpflichteten sich die Mitglieder des deutschen Bundes hinsichtlich aller Streitfragen, die zwischen ihnen entstehen könnten, keinen Krieg zu beginnen, sondern ihren Streit dem Reichstag vorzulegen. Dieser hatte durch Ernennung einer Kommission eine Vermittlung zu versuchen. Auch auf den Kongressen der südamerikanischen Staaten zu Panama 1826 und Lima 1848 wurde die Erledigung ihrer Streitigkeiten durch Vermittlung zum Prinzip erhoben.

Auch der Pariser Kongreß von 1856, der nach Beendigung des Krimkrieges tagte, verankerte den Grundsatz der obligatorischen Vermittlung in Art. 8 des Friedensvertrages. Eine Einschränkung lag jedoch insofern vor, als lediglich bei Streitigkeiten zwischen der Türkei und einer der Vertragsmächte die Parteien sich verpflichteten, die Vermittlung der übrigen Unterzeichner anzurufen. Zwar bemühte sich Lord Clarendon, der Vertreter Englands, auf Veranlassung der englischen Friedensgesellschaft (Peace Society) eine Verallgemeinerung dieser Bestimmung dahin zu erreichen, daß die Vertragsmächte bei allen internationalen Streitigkeiten, in die sie verwickelt würden, die Vermittlung der übrigen anzurufen hätten, erreichte aber nur, daß im 23. Protokoll ein Wunsch der Regierungen in dieser Richtung ausgedrückt wurde[11]).

Weiterhin fand die Vermittlung einen vertragsrechtlichen Niederschlag in den Akten des Berliner Kongresses von

11) Politis, a. a. O. S. 144.

1878 und der Berliner Kongo-Konferenz von 1885. So wurde in Art. 24 der Berliner Kongreßakte bestimmt, daß bei allen Streitigkeiten, die bei der Berichtigung gewisser im 13. Protokoll genannter Grenzen zwischen der Türkei und Griechenland entstehen sollten, die Kongreßteilnehmer sich ein Vermittlungsrecht vorbehalten. Von weit größerer Bedeutung sind die Art. 11 und 12 der Akte der Kongo Konferenz, weil sie viel allgemeiner gefaßt sind. Art. 11 setzte für den Fall, daß zwei am Kongogebiet beteiligte Staaten in Krieg geraten, eine Verpflichtung der anderen Vertragsmächte fest, den Parteien gute Dienste anzubieten mit dem Ziele, das Kongogebiet von dem Austrag der Feindseligkeiten auszunehmen. Art. 12 bestimmte noch weitergehend für den Fall, daß zwei Vertragsmächte hinsichtlich des der Handelsfreiheit unterstellten Kongogebietes in einen ernsten Streit geraten sollten, daß sie verpflichtet seien, die Vermittlung eines oder mehrerer befreundeter Mächte anzurufen[12]). Diese Bestimmungen der Kongo-Konferenzakte bilden einen großen Fortschritt in der Entwicklung der Vermittlung dadurch, daß sie ein bedingungsloses Obligatorium allgemeiner Art, wenn auch nur hinsichtlich eines Spezialgebietes, brachten.

Dagegen fand die Vermittlung nur wenig Beachtung auf den Pan-amerikanischen Konferenzen von 1889, 1901, 1906 und 1910, wo es sich hauptsächlich um Ausbau und Annahme der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit handelte. Eine Anregung Chiles auf der ersten Konferenz, die gegenüber der Schiedsgerichtsbarkeit die Vorteile der Vermittlung betonte, fand keinen Anklang. Auch auf den drei folgenden Konferenzen fand die Vermittlung keine Aufnahme. Doch wurde in einem gelegentlich der zweiten Konferenz doch außerhalb der Konferenzakte zwischen Argentinien, Bolivien, Guatemala, Mexiko, Paraguay, Peru, San Salvadore, San Domingo und Uruguay geschlossenen, obligatorischen Schiedsgerichtsvertrage in den Art. 6 und 7 bestimmt, daß die Vertragsmächte Vermittlung und gute Dienste bei Streitigkeiten ernster Art nachsuchen bezw. anbieten sollten.

Einen gewaltigen Auftrieb hat die Vermittlung endlich durch die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 erfahren. Hier wurde das erste Mal in den Art. 2—8 der Versuch einer Kodifikation gemacht. Allerdings brachten

12) Melville, a. a. O. S. 21.

auch die Haager Konferenzen noch nicht die obligatorische Vermittlung, da Art. 2 den Vertragsmächten das Anrufen der Vermittlung nur zur Pflicht machte, „soweit die Umstände dies gestatten würden". In Art. 3 wurde lediglich das Recht der Vertragsstaaten festgestellt, gute Dienste und Vermittlung anzubieten, und der Wunsch ausgedrückt, daß die Staaten von diesem Recht Gebrauch machten. Die Ausübung dieses Rechts sollte niemals als unfreundliche Handlung angesehen werden dürfen. In Art. 4 wurde die Aufgabe des Vermittlers dahin bestimmt, daß er „die entgegengesetzten Ansprüche auszugleichen und die Verstimmungen zu beheben" hätte, die zwischen den Parteien beständen. Nach Art. 5 sollte die Tätigkeit des Vermittlers dann aufhören, wenn durch eine der Parteien oder durch den Vermittler festgestellt sei, daß sein Vorschlag nicht angenommen werde. In Art. 6 wird ausdrücklich festgestellt, daß gute Dienste und Vermittlung „ausschließlich die Bedeutung eines Rates und niemals verbindliche Kraft" haben. Art. 7 legt fest, daß durch eine Vermittlungsaktion die Kriegsvorbereitung oder Kriegsfortführung nicht unterbrochen werde. Art. 8 empfiehlt die auf den Vorschlag des Amerikaners Holls zurückgehende „besondere Vermittlung". Nach dem Vorbilde des Duells sollte hier jede Partei eine sekundierende Macht wählen. Diese zwei Mächte sollten unter völliger Ausschaltung direkter Verhandlungen zwischen den Parteien die friedliche Beilegung des Streits versuchen.

Durch die Haager Konferenzen war zwar noch nicht alles erreicht, denn die obligatorische Vermittlung war noch nicht zum Grundsatz erhoben. Immerhin bedeutete es eine gewaltige Hervorhebung und Verbreitung des Gedankens der Vermittlung, wenn sie in einem so weltumfassenden Vertrage wie dem zweiten Haager Abkommen, an dem 44 Staaten beteiligt waren, eine eingehende Begriffsbestimmung und Empfehlung als Streiterledigungsmittel erfuhr.

2. Individualverträge.

Außer in diesen weit bedeutungsvolleren Kollektivverträgen sind Vermittlung und gute Dienste auch in einer Anzahl von Einzelverträgen von Staat zu Staat vereinbart worden. Man muß unter diesen zwei Gruppen unterscheiden:

Einmal solche Verträge, in denen bezüglich aller Streitigkeiten, in die der eine Vertragsteil mit dritten Staaten gerät, die Vermittlung und die guten Dienste des anderen

Vertragsteils vereinbart wurden, einerlei, ob ein Recht zum Angebot oder eine Pflicht zum Anrufen der Vermittlung begründet wurde. Bezeichnend für alle diese Verträge ist jedoch, daß sie nicht auf Gegenseitigkeit beruhen, sondern lediglich für die Streitigkeiten des schwächeren Vertragsteils dem stärkeren eine Vermittlungsbefugnis einräumten. Solche Verträge wurden geschlossen zwischen Amerika und China und Amerika und Japan im Jahre 1858, zwischen Deutschland und Persien 1873, zwischen England und Persien 1857, zwischen Amerika und Korea 1882, zwischen Italien und Korea 1884 und zwischen Frankreich und Korea 1886[13]). Diese Verträge entsprangen natürlich nicht so sehr dem idealen Streben nach Friedenserhaltung, sondern sie dienten viel mehr dem Zweck, „offen oder unter dem Anschein einer praktisch unmöglichen Gegenseitigkeit zugunsten eines Vertragsteils einen Interventionstitel in die Angelegenheiten des andern und ein Kontrollmittel über die konkurrierende Politik dritter Staaten zu schaffen"[14]). Immerhin sind sie als vertragsrechtlicher Niederschlag der Vermittlung zu behandeln.

In die zweite Gruppe fallen die Verträge, in denen die Vertragsteile sich zur Anwendung von Vermittlung und guten Diensten hinsichtlich der Streitigkeiten verpflichten, die zwischen i h n e n s e l b s t entstehen. Hierher gehört ein Vertrag der 1867 zwischen Chile, Bolivia und Ekuador geschlossen wurde, in dem bestimmt wurde, daß für den Fall, daß eine Einigung auf ein Schiedsgericht nicht möglich sei und die daraufhin von beiden Seiten auszuarbeitenden Gutachten nicht zu überzeugen vermöchten, die guten Dienste oder die Vermittlung eines dritten Staates angerufen werden sollten[15]). Ähnlich wurde in dem Vertrage von 1894 zwischen Columbien und Spanien die Anwendung von Vermittlung und guten Diensten vereinbart[16]). Weitergehend verpflichten die Verträge, die von Honduras 1894 mit Nicaragua, 1895 mit Guatemala und in demselben Jahre mit Salvadore geschlossen wurden, sowie der Vertrag zwischen Costarica und Salvadore von 1895 die Vertragsteile nicht

13) Näheren Nachweis über diese Verträge bei Politis, a. a. O. S. 143 Anm. 3—6 und Schücking, Institut S. 30/31.

14) Übersetzt nach Politis, a. a. O. S. 143.

15) Melville, a. a. O. S. 80.

16) Den Text dieses Vertrages im Auszug siehe bei Schücking, Institut S. 29.

nur zur Anwendung von Vermittlung und guten Diensten bei Streitigkeiten untereinander, sondern auch zum Angebot der Vermittlung für alle Konflikte des andern Teils mit einem dritten Staat[17]).

Auch in dem bekannten Olney-Pauncefote Vertrag vom 11. Januar 1897 zwischen England und den Vereinigten Staaten war in Art. 6 dieses Vertrages für alle Fälle, die sich für ein schiedsgerichtliches Verfahren nicht eigneten, die obligatorische Anrufung der Vermittlung einer unbeteiligten Macht vereinbart. Allerdings ist dieser Vertrag durch den Widerstand des amerikanischen Senats nicht in Kraft getreten[18]).

Dasselbe Schicksal hatten die Taft-Verträge[19]) — auch nach ihren Urhebern Knox-Bryce Verträge genannt —, die am 3. August 1911 zwischen den Vereinigten Staaten in getrennten Verträgen mit England und Frankreich abgeschlossen wurden. Sie brachten mit ihrer „Joint High commission of inquiry" ein Organ sui generis, ein Mittelding zwischen Untersuchungskommission und Vermittlungsbehörde. Bei allen nicht schiedsgerichtsfähigen Streitigkeiten sollte diese Kommission, bestehend aus je 3 Mitliedern jeder Partei, zusammentreten, ebenso jederzeit auf Antrag einer Partei selbst neben einem Schiedsgericht, sowie zu einer eventl. Entscheidung, ob die Streitsache „justiciable" (gerichtsfähig) ist oder nicht. Die Kommission unterschied sich von den Untersuchungskommissionen der Haager Konferenzakte, die nach Art. 35 der Haager Akte lediglich zur Tatsachenfeststellung berufen sind, dadurch, daß sie nach Art. 3 Abs. 1 des Vertrages ermächtigt war „to include in its report such recommendations and conclusions as may be appropiate." Sie durfte also Vorschläge machen und erhält dadurch den Charakter einer Vermittlungsinstanz[20]). Vor allem geben die Verträge auch die Möglichkeit, durch Hinauszögerung eines solchen Kommissionsspruches bis zu einem Jahr die Gemüter zu beruhigen. Die Verträge, die einen großen Fortschritt in der Entwicklung der obligatorischen Vermittlung bedeutet hätten, wurden vom Senat in so abgeschwächter Form angenommen, daß Präsident Taft sie zurückzog.

17) Melville, a. a. O. S. 23.
18) Schücking, Institut, S. 116.
19) Der Text dieser Verträge findet sich in dem Annuaire de l'Union interparlementaire 1912, S. 134—144.
20) Ebenso Schücking, Institut, S. 120.

Mehr Glück hatten dagegen die nach ihrem Urheber, dem amerikanischen Staatssekretär Bryan, benannten Verträge, die in den Jahren 1913—1916 von den Vereinigten Staaten mit mehr als 30 Staaten abgeschlossen wurden[21]). Schon auf der Konferenz der Interparlamentarischen Union in London im Jahre 1906 gab Bryan die Anregung dazu. Die Verträge sind, wenn auch in der Fassung verschieden, ihrem wesentlichen Normeninhalt nach alle gleich. Die Vertragsteile unterwerfen danach sämtliche Streitigkeiten zwischen ihnen, die sich nicht auf diplomatischem Wege erledigen lassen, einer internationalen Kommission zur Prüfung und Berichterstattung. Während der Dauer der Tätigkeit dieser Kommission ist Kriegserklärung und Beginn von Feindseligkeiten ausgeschlossen. Doch haben die Parteien nach Erstattung des Berichtes, die meist innerhalb eines Jahres erfolgen muß, ihre volle Handlungsfreiheit. Die Zusammensetzung der Kommission ist in den einzelnen Verträgen verschieden geregelt, doch werden meistens je 2 Mitglieder von den Parteien allein gewählt und eins durch Übereinstimmung. Das Wesentliche, das diese Kommissionen zum Vorteil von der „Joint high commission" der Taft-Verträge unterscheidet, liegt darin, daß sie sofort konstituiert werden und bereitstehen. Sie haben auch meistens das Recht der Initiative. Hinsichtlich ihres Charakters sind diese Kommissionen ein ähnliches Gebilde wie die „Joint high commission". Wenn ihnen auch nicht, wie in den Taft-Verträgen, expressis verbis ein Vorschlagsrecht gegeben ist, so sind sie doch nicht als reine, auf Tatsachenfeststellung beschränkte Untersuchungskommissionen im Sinne der Haager Akte anzusehen. Diese sind nach Art. 9 der Haager Akte berufen, „Tatfragen aufzuklären". Ein Streit über Tatfragen ist also Bedingung für ihre Einsetzung. Nur bei solchen Streitigkeiten sind sie anwendbar. Die Bryan'schen Kommissionen dagegen sind für alle Streitigkeiten zuständig. Daraus ergibt sich, daß sie nicht nur Feststellungsbefugnis, sondern auch Vorschlagsrecht haben, sonst wäre ihre Tätigkeit in allen den Fällen überflüssig und unsinnig, in denen über die Tatsachen volle Einigkeit herrscht und lediglich verschiedene Folgerungen aus den Tatsachen gezogen werden. Für die Richtigkeit dieser Auslegung

21) Vergl. die einzelnen Verträge und ihre Daten bei Schücking, Institut, S. 125 ff.

spricht auch die Tatsache, daß in den Verträgen mit Dänemark und Norwegen die Ausdrücke „Bericht“ und „Gutachten“ synonym gebraucht werden. Zu einem Gutachten gehört aber über objektive Tatsachenfeststellung hinaus eine subjektive Stellungnahme. Aus diesen Erwägungen wie aus dem ganzen friedenserhaltenden Zweck der Bryan-Verträge ergibt sich, daß sie praktisch eine Vermittlung bezwecken[22]).

Damit, daß die Bryan-Verträge ein bedingungsloses Obligatorium für Vermittlungsanwendung brachten und eine ständige und unpolitische Vermittlungsinstanz schufen, bilden sie die wichtigste Etappe der Entwicklung der Vermittlung vor dem Völkerbund.

22) Ebenso de Jong van Beek, der Bryansche Friedensplan S. 539, Lange, Die amerikanischen Friedensverträge S. 72 u. 81, Schücking, Institut S. 134—139, Gegenteiliger Ansicht Melville a. a. O. S. 77.

IV. Teil.

Vorschläge und Entwürfe zum Ausbau der Vermittlung in Wissenschaft und Praxis.

a. Das Akademieprojekt von v. Bar.

Es hat gegenüber dieser vertragsrechtlichen Fortbildung der Vermittlung an heftiger Kritik und an Vorschlägen zur Organisation dieses Institutes nicht gefehlt. Gleich nach der ersten Haager Friedenskonferenz wurden energische Rufe nach dem Ausbau der Vermittlung laut.

Schon 1900 regte v. Bar in seinem schon zitierten Werk[1]) die Errichtung einer „internationalen Akademie zur Ausgleichung von Streitigkeiten der Staaten" an. In der Erkenntnis der Notwendigkeit der Entpolitisierung der Vermittlung strebte er eine technische, von jeder staatlichen Abhängigkeit losgetrennte Vermittlungsbehörde an. Sie sollte aus privaten Mitteln (einer Stiftung) in einem kleinen, neutralisierten Lande errichtet werden. Ihre Mitglieder sollten hauptamtlich angestellt und fest besoldet sein, damit sie völlig unabhängig wären und die Akademie ständig zur Streitschlichtung bereit wäre. Ihre Anrufung sollte obligatorisch und auch staatlichen Minderheiten gestattet sein. Die Akademie sollte schon auf Anrufen eines Teiles tätig werden dürfen. Dem Obligatorium sollte auch durch Anrufung einer staatlichen Vermittlung genügt werden und die Akademie sollte durch Abgabe von Gutachten zur Unterstützung der staatlichen Vermittlung berufen sein.

b. Der Vorschlag von Politis.

Ähnliche Vorschläge machte 1910 Politis in seiner ebenfalls schon zitierten Studie[2]). Er strebte einen Ausbau der Vermittlung durch eine Angleichung ihrer Organisation an die der Schiedsgerichtsbarkeit an. Ebenso ,wie die Schieds-

1) v. Bar, Der Burenkrieg usw. S. 41 ff.

2) Politis, L' Avenir de la Médiation, in Revue générale de droit international 1910 S. 136 ff. besonders S. 157—163.

gerichtsbarkeit von den Staaten auf Privatpersonen übergegangen ist, sollte dies auch bei der Vermittlung geschehen. Es müsse den Staaten nahegelegt werden, sich Privatpersonen und privater Personengruppen als Vermittler zu bedienen. In der Erkenntnis der Notwendigkeit der Entpolitisierung der Vermittlung schlägt auch er die Bildung einer unpolitischen Vermittlungsinstanz vor. Er denkt dabei nicht, wie v. Bar, an eine ständig tagende, private Vermittlungsakademie, sondern er will in Angleichung an den internationalen Schiedsgerichtshof eine internationale Vermittlungsinstanz durch Aufstellung einer Liste von Personen schaffen, die von den Staaten benannt werden und aus der die streitenden Teile je einen neutralen Vermittler wählen, während der Dritte von diesen selbst gewählt werden soll. Auch er will das Anrufen der Vermittlung obligatorisch gestalten. Dagegen hält er den Beginn der Vermittlungstätigkeit auf Anrufen nur einer Partei im Gegensatz zu v. Bar für unzulässig, weil dadurch ein dem Wesen der Vermittlung fremder Zwang auf den andern Teil ausgeübt würde[3]).

Von Bar sowohl wie Politis wollen also alle nicht schiedsgerichtsfähigen Streitigkeiten einer obligatorischen Vermittlung unterwerfen. Beide wollen an Stelle der staatlichen Vermittlung eine technische, unpolitische Vermittlungsinstanz setzen, v .Bar in Form eines ständigen Organs mit betont privatem Charakter, das nur durch die hohe Autorität seiner Mitglieder wirken soll, Politis in der Form eines dem Haager Schiedsgerichtshof nachgebildeten Listenhofes, der jedesmal nach der Wahl der Parteien ad hoc gebildet werden soll.

c. Die Tätigkeit der Interparlamentarischen Union für den Ausbau der Vermittlung.

In besonderem Maße war die Interparlamentarische Union um die Durchbildung und Fortentwicklung der Vermittlung bemüht. So gab sie auf ihrer Londoner Konferenz von 1906 den schon erwähnten Anregungen Bryan's Raum und faßte auf seinen Antrag eine Entschließung, in der den Mächten für den Abschluß jedes Schiedsvertrages die Aufnahme einer Bestimmung empfohlen wurde, wonach die Parteien bei allen nicht dem Schiedsverfahren unterworfenen Streitfällen gehalten sein sollten, ehe sie zu Feindselig-

3) Politis, a. a. O. S. 161.

keiten übergehen, ihren Streit erst einer internationalen Prüfungskommission zu unterbreiten oder die Vermittlung einer oder mehrerer dritter Mächte anzurufen.
Auch auf der Berliner Konferenz von 1908 wurde diese Forderung abermals hervorgehoben und zum Gegenstand einer Resolution gemacht[4]).

Während hier lediglich das Postulat nach der obligatorischen Vermittlung erhoben wurde, fehlte es indes an Vorschlägen für ihre Organisation. Wenn man von den Mächten eine immerhin so bedeutende Aufgabe ihrer Bewegungsfreiheit verlangte, wie sie in der Anerkennung der obligatorischen Vermittlung lag, mußte man ihnen zunächst, um das durch die bisherige „politische" Vermittlung begründete Mißtrauen zu zerstreuen, Garantie für eine absolut unparteiische Handhabung der Vermittlung geben. Man mußte die Vermittlung organisieren, d. h., genaue Vorschriften über Zusammensetzung der Vermittlungsinstanz, über das Verfahren und die Wirkung des Spruches vorschlagen. Nur auf diesem Wege konnte man die obligatorische Vermittlung propagieren.

d. Das Projekt von Efremoff.

In Erkenntnis der Notwendigkeit der Organisation der Vermittlung legte der Russe Efremoff der Genfer Konferenz der Union von 1912 einen eingehenden 39 Artikel umfassenden Vorschlag vor[5]). Der vorgeschlagene Vertrag ist als Mondialvertrag gedacht. Efremoff läßt die staatliche Vermittlung, die er im ersten Kapitel behandelt, neben der im zweiten Kapitel vorgeschlagenen, technischen Vermittlung bestehen. Das dritte Kapitel handelt über das Verfahren. Es steht den Parteien frei, die Vermittlungsart zu wählen. Die Anrufung einer Form der Vermittlung ist jedoch obligatorisch mit einer Ausnahme, „où les délais de cette procedure mettraient en péril la sécurité ou l' intégrité territoriale de l' une ou de l' autre des Parties en conflit"[6]). Sind die Parteien über die Vermittlung oder die Person des Vermittlers nicht einig, so genügt eine Nachricht an das Büro des Haager Schiedshofes und dieses macht als „agent de transmission" Vorschläge hinsichtlich der Wahl des Ver-

4) Über den Wortlaut dieser Resolution vergl. Schücking, Institut, S. 89/90 und 94.
5) Abgedruckt im Anhang zu Schücking, Institut S. 311—319.
6) Artikel 2.

mittlers und des Verfahrens[7]). Nach Art. 5 halten die Vertragsmächte es für ihre Pflicht, die Streitstaaten daran zu erinnern, daß die Vermittlung ihnen zur Verfügung stehe. Auf Anregung eines Vertragsstaates richtet das Haager Büro im Namen aller Vertragsstaaten einen solchen Hinweis an die Streitteile[8]). In Art. 6 wird festgestellt, daß die Erhaltung des Friedens eine Gesamtpflicht der Staatengemeinschaft sei. Daher sollen jedes Jahr 4 andere, nach dem Alphabet zu bestimmende Staaten verpflichtet sein, im Falle eines Streites ihre Vermittlung anzubieten. Art. 12 enthält als Novum gegenüber den Vorschlägen von v. Bar und Politis die Verpflichtung, während der Vermittlungsaktion keine Feindseligkeiten zu beginnen. Der Vermittlungsspruch ist niemals verbindlich[9]).

Für die zweite Form der Vermittlung erstrebt Efremoff, ähnlich wie Politis, einen Listenhof. Sein „Institut international de médiateurs", das sich aus 20 ordentlichen und 10 Ersatzmitgliedern zusammensetzen soll, ist so gedacht, daß aus einer Liste, in der jeder Staat 4 Personen bezeichnet, die periodischen Friedenskonferenzen 30 Personen mit Stimmenmehrheit bis zur nächsten Konferenz wählen. Diese 30 Mitglieder bilden das Institut und sind in einer Liste verzeichnet, aus der im Streitfalle die Parteien 3 Mitglieder auswählen. Ist eine Einigkeit hinsichtlich der Wahl der Vermittler nicht zu erzielen, so wählt jede Partei 1 Mitglied, während diese beiden selbst das dritte wählen. Diese 3 bilden alsdann die Vermittlungskommission[10]).

Das Verfahren beginnt mit der Einreichung von Denkschriften seitens der Parteien, denen Urkunden und sonstige Beweisstücke beizufügen sind[11]). Die Sitzungen sind geheim[12]). Die Vermittlung endet mit der Erklärung der Kommission oder einer Partei, daß eine Einigung unmöglich sei[13]).

Efremoff bringt in seinem Vorschlag den Grundsatz der obligatorischen Vermittlung in der neuen Form eines alternativen Obligatoriums zwischen staatlicher und tech-

7) Artikel 4.
8) Artikel 5.
9) Artikel 11
10) Artikel 16—18, 22.
11) Artikel 30.
12) Artikel 34.
13) Artikel 38.

nischer Vermittlung, allerdings mit der Sicherheitsklausel des Art. 2. Ferner bringt er das Verbot des Eröffnens von Feindseligkeiten während der Vermittlungsaktion. Er verlangt die Ersetzung von Individualverträgen durch einen Mondialvertrag und schlägt eine m. E. sehr geschickte Organisation der technischen Vermittlung vor. Sein Vorschlag, welcher der dritten Friedenskonferenz zur Beratung und Annahme vorgelegt werden sollte, ist durch den Kriegsausbruch und die Schaffung des Völkerbundes nicht in dem Maße zum Gegenstand breiterer Erörterungen geworden, wie er es m. E. verdient hätte. So sind seine Anregungen verhältnismäßig unbeachtet geblieben ,trotzdem sie auf einem Niveau stehen, an welches das Vermittlungsrecht des Völkerbundes nicht heranreicht.

Nach Erörterung dieser wichtigsten Anregungen für den Ausbau der Vermittlung kann man den Weg, den die Entwicklung unseres Instituts zu nehmen hat, durch 5 Kernprobleme kennzeichnen, von deren Lösung die Schaffung einer im Friedensinteresse idealen Vermittlung abhängt:

1. Anerkennung des Grundsatzes der obligatorischen Vermittlung für alle nicht schiedsgerichts- oder gerichtsfähigen Streitigkeiten ohne jede Ausnahme .

2. Schaffung einer technischen, staatlich unabhängigen Vermittlungsinstanz zum Zwecke der Entpolitisierung der Vermittlung.

3. Diese Vermittlungsinstanz muß permanenten Charakter und möglichst weitgehende Initiative haben.

4. Verbot von Feindseligkeiten für eine möglichst lange Zeit vor und nach Abgabe des Spruches.

5. Zentralisation der Vermittlungstätigkeit auf eine Instanz durch Schaffung eines möglichst umfassenden Mondialabkommens.

Inwieweit ist die Völkerbundsverfassung diesen Forderungen gerecht geworden?

V. Teil.

Die Vermittlung in den Völkerbundsentwürfen.

Dem Völkerbund ging eine große Anzahl von Vorschlägen und Entwürfen voraus. Obwohl alle diese Entwürfe sich auch mit der Vermittlung und ihrer Rolle im Rahmen des zu schaffenden Völkerbundes beschäftigten, ist die Darlegung ihrer Einzelheiten bei ihrer großen Zahl im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich[1]). Es soll lediglich versucht werden, die wichtigsten Entwürfe in Beziehung zu den Hauptproblemen der Vermittlung zu bringen[2]).

In allen Entwürfen würde zunächst der Grundsatz der obligatorischen Vermittlung anerkannt.

Weniger Übereinstimmung herrschte dagegen in der Frage der Entpolitisierung der Vermittlung. Immerhin war in der Mehrheit der Vorschläge eine unpolitische, technische Vermittlung vorgesehen, so in dem Projekt der skandinavischen Regierungen, der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, dem Vorschlag der holländischen „Zentralorganisation für den dauernden Frieden", dem Vorschlag von Lammasch[3]), dem amtlichen Entwurf der deutschen Regierung und in den Vorschlägen von Bryce, Dickinson und Marburg. Dagegen sahen der Fabierentwurf, der Entwurf der italienischen Regierung und seine Vorentwürfe von Anzilotti-Cavaglieri, Ricci-Busatti-d' Amelio und Torre-Tosti, der Entwurf der französischen Regierungskommission, La Fontaine's „Magnissima Charta" und die Wilsonentwürfe vor, daß in dem Vermittlungsorgan nicht unabhängige Persönlichkeiten sitzen, sondern sich dieses Organ aus Staaten bezw. deren

1) Schücking-Wehberg, a. a. O. zählt S. 6—10 nicht weniger als 51 Völkerbundsentwürfe auf, wobei noch eine Anzahl Vorentwürfe nicht mitgerechnet sind.

2) Vergl. Nippold, Die Gestaltung des Völkerrechts nach dem Weltkrieg, Anhang S. 181 ff., wo einige wichtige Entwürfe abgedruckt sind.

3) Lammasch, Der Völkerbund zur Bewahrung des Friedens 1919, 2. Auflage.

Vertretern zusammensetzen soll. Nach diesen letzteren Entwürfen soll also die Vermittlung in der alten, „politischen" Form als Kollektivvermittlung bestehen bleiben[4]).

Hinsichtlich der Notwendigkeit der Schaffung einer permanenten Vermittlungsinstanz stimmen alle Entwürfe ohne Ausnahme überein[5]). Alle Vorschläge sehen ein ständiges Kollegium vor, das bei jedem Streitfall sofort tätig werden kann. Doch bestehen hinsichtlich der Organisation dieses Vermittlungskollegiums erhebliche Unterschiede in den einzelnen Entwürfen. Schücking-Wehberg a. a. O. S. 572 ff. unterscheidet nach folgenden Gesichtspunkten:

1. Es wird ein Zentralverständigungsrat (Z. V. Rat) aus Vertretern sämtlicher Völkerbundsstaaten gebildet.

2. Der Z. V. Rat wird aus Vertretern nur einzelner Staaten, besonders der Großmächte gebildet.

3. Es wird überhaupt kein Zentralorgan, sondern ein System von ständigen Vermittlungskommissionen zwischen je 2 Staaten gebildet.

Innerhalb der ersten Gruppe unterscheidet er weiter nach der Arbeitsweise des Z. V. Rates:

Entweder soll er nur in Sonderkommissionen, die unter Mitwirkung der Parteien zusammengesetzt werden, und nie als Plenum funktionieren, so z. B. in den Entwürfen der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, der Zentralorganisation, dem Entwurf von Lammasch und dem deutschen Regierungsentwurf,

oder der Rat funktioniert grundsätzlich in Sonderkommissionen und nur, falls eine Einigung nicht gelingt, als Plenum, so in den Entwürfen von Marburg und Dickinson.

Der Entwurf der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht sah übrigens im Gegensatz zu allen anderen Entwürfen nur einen Listenhof vor.

Unter die zweite Gruppe der Entwürfe, nach denen den Großmächten ein Vorrecht auf die Ausübung der Vermittlerrolle gegeben werden sollte, fallen der Pariser Entwurf, der Entwurf der italienischen und der englischen Regierung und der zweite und dritte Wilsonentwurf.

Die dritte Gruppe ist allein durch den Vorschlag der skandinavischen Regierungen vertreten. Hier wird auf ein

4) Vergl. hinsichtlich des Nachweises aller genannten und noch zu nennden Entwürfe Schücking-Wehberg, a. a. O. S. 6—10.

5) Nach Schücking-Wehberg, a. a. O. 571.

Zentralorgan ganz verzichtet und ähnlich, wie bei den Bryanverträgen, ein System von Einzelkommissionen zwischen je 2 Staaten angestrebt.

Auch sehen die meisten Entwürfe ein Verbot von Feindseligkeiten während der Vermittlungsaktion vor. Doch werden Fristen bis zu einem Jahr bestimmt, innerhalb deren das Vermittlungsorgan seinen Spruch abzugeben hat. Nach einigen Entwürfen sollten die Parteien darüber hinaus erst bestimmte Zeit nach der Veröffentlichung des Spruches ihre Handlungsfreiheit wiedererlangen, so nach den Entwürfen von Bryce, Dickinson und Marburg, von Lammasch, nach den Entwürfen der Zentralorganisation, der englischen Regierung und nach dem Fabierentwurf[6]). Diese Wartefrist schwankt in den einzelnen Entwürfen zwischen 30 Tagen bis 6 Monaten. Dagegen sehen z. B. die Wilsonentwürfe eine solche Frist nicht vor.

Schließlich muß noch erwähnt werden, daß in einigen Vorschlägen im Gegensatz zu der großen Mehrzahl der Entwürfe gefordert wurde, daß der Spruch des Vermittlungsorgans in jedem Falle bindende Kraft haben sollte, so in den Entwürfen von Anzilotti-Cavaglieri und dem deutschen Regierungsentwurf. Ähnlich sollte nach dem Entwurf der Zentralorganisation und nach dem Fabierentwurf die bindende Wirkung des Spruches von einem bestimmten Abstimmungsverhältnis (Einstimmigkeit oder Dreiviertelmehrheit) abhängig sein.

Auch die Einrichtung einer zentralen Vermittlungsinstanz auf Grund eines Mondialabkommens ist in allen Entwürfen mit Ausnahme des skandinavischen Entwurfes gefordert.

Zusammenfassend ist also festzustellen, daß alle 5 bezeichneten Hauptforderungen zum Ausbau der Vermittlung in den Völkerbundsentwürfen mehr oder weniger einstimmige Aufnahme gefunden haben. Es bleibt nunmehr zu erörtern, inwieweit sie durch das Völkerbundsstatut berücksichtigt worden sind.

---

6) Vergl. Schücking-Wehberg, a. a. O. S. 502 f.

VI. Teil.

Die Vermittlung nach den Art. 11, 12, 15—17 des Völkerbundsstatuts.

Zunächst ist zu bemerken, daß das Völkerbundsstatut im Gegensatz zu den meisten Entwürfen die Ausdrücke „Vermittlung" und „gute Dienste" nicht gebraucht. Das Statut begnügt sich, in den Art. 11, 12 und 15 ein die Schiedsgerichtsbarkeit ergänzendes Streiterledigungsmittel zu regeln, ohne ihm eine technische Bezeichnung zu geben. Man wollte offenbar schon rein äußerlich diesem Verfahren den Charakter eines neuen Instituts geben, um es von all den belastenden Streitfragen über die Vermittlung loszulösen. Nach seinem Wesen und Zweck stellt dieses Verfahren trotzdem eine Vermittlung in dem üblichen Sinne dar.

a. Das Alternativ-Obligatorium.

Nach Art. 12 V. St. kommen alle Bundesmitglieder überein, jede Streitfrage unter ihnen, die zu einem Bruche führen könnte, der Schiedsgerichtsbarkeit, der ordentlichen Gerichtsbarkeit oder der Prüfung durch den Rat zu unterbreiten. Art. 12 enthält also ein alternatives Obligatorium derart, daß die Bundesmitglieder verpflichtet sind, bei jeder ernsten Streitigkeit unter ihnen eines dieser 3 Streiterledigungsmittel nach ihrer Wahl in Anspruch zu nehmen. Aus der Reihenfolge, die im Art. 12 gebraucht ist, ergibt sich zwar, daß als Hauptstreiterledigungsmittel die Schiedsgerichtsbarkeit bzw. die ordentliche Gerichtsbarkeit gedacht ist und daß die Vermittlung nur bei Unanwendbarkeit dieser Mittel in Betracht kommt. Das liegt in der Natur der Sache, weil die ersten beiden Verfahren den Streit endgültig erledigen und daher gegenüber der Vermittlung den Vorzug verdienen. Indes eine Rechtspflicht der Bundesmitglieder, das nächste Verfahren erst dann anzuwenden, nachdem das vorhergehende vergeblich versucht ist, ist nicht anzuerken-

nen[1]), sondern nach herrschender Meinung steht es den Parteien frei, selbst bei schiedsgerichtsfähigen Streitigkeiten sogleich die Ratsvermittlung anzurufen[2]). In jedem Falle muß jedoch jeder Streit zwischen Bundesmitgliedern einem der 3 Verfahren des Art. 12 unterworfen werden.

Unabhängig davon steht es jedoch den Parteien frei, außerhalb des Völkerbundes alle bisher üblichen, friedlichen Streiterledigungsmittel zu versuchen, einerlei, ob sie durch einen schon bestehenden Staatsvertrag dazu verpflichtet sind, oder ob sie erst für den konkreten Fall dahin übereinkommen. Diese Auslegung ergibt sich aus dem Wortlaut des Art. 12 oder 15 V. St. nicht unmittelbar, sondern sie folgt aus Art. 21 V. St., wo ausdrücklich festgestellt ist, daß alle diesbezüglichen Verträge (Haager Abkommen, Bryan-Verträge usw.) mit der Völkerbundssatzung nicht im Widerspruch stehen. Die dritte Völkerbundsversammlung ist sogar noch weitergegangen, indem sie auf Anregung der skandinavischen Regierungen mit ihrem Beschlusse vom 22. September 1922 das Muster eines Vertrages für eine ständige Vergleichskommission vorlegte[3]) und zum Abschluß solcher Verträge anregte. Seitdem sind auch von den meisten Staaten eine große Anzahl derartiger Verträge abgeschlossen worden[4]). Auch das deutsche Reich hat eine ganze Reihe solcher Vergleichsverträge geschlossen[5]). Für die Streiterledigung außerhalb des Völkerbundes sind also Tür und Tor weit geöffnet. Doch kann ein solches Streiterledigungsverfahren außerhalb des Völkerbundes nicht etwa an die Stelle des in den Art. 13—15 vorgesehenen treten. Vielmehr sind die Streitteile gehalten, beim Mißlingen ihrer privaten Streiterledigungsversuche nunmehr erst ihrer Pflicht aus Art. 12 nachzukommen und ihren Streit einem der Verfahren der Art. 13—15 anzuvertrauen.

---

1) Ebenso Binter, Das Verhältnis von Vermittlung und Schiedsgerichtsbarkeit nach dem Völkerbundspakt, S. 24 ff.

2) Schücking-Wehberg, a. a. O. S. 510, Hoijer, Le pacte de la société des nations, S. 217, von Freytag-Loringhoven, Die Satzung des Völkerbundes, S. 145.

3) Abgedruckt bei Schücking-Wehberg, a. a. O. S. 585 ff.

4) Vergl. Verdroß, Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft. S. 86 ff., der in den Anmerkungen eine Reihe solcher Verträge aufzählt.

5) Vergl. hierzu Strupp, Die Schiedsgerichts-, Gerichts- und Vergleichsverträge des deutschen Reiches.

Art. 12 begründet also hinsichtlich der Vermittlung nicht eine ausschließliche Zuständigkeit des Rates, sondern läßt jede andere Vermittlungsinstanz nach freier Vereinbarung der Streitteile zu. Führt eine solche vereinbarte Vermittlung zur Beilegung des Streitfalles, so ist die Sache ohne irgend eine Pflicht zur Inanspruchnahme des Völkerbundes erledigt. Nur im Falle des Scheiterns der Vermittlung wirkt das Obligatorium des Art. 12 V. St. fort[6]).

Zusammenfassend ist also festzustellen, daß der Grundsatz der obligatorischen Vermittlung in der Völkerbundssatzung in der Form eines alternativen Obligatoriums zur Anrufung eines Schiedsgerichts, des Ständigen Internationalen Gerichtshofes (St. I. G.) oder der Ratsvermittlung Eingang gefunden hat. In geschickter Weise ist den Parteien diese Pflicht durch die Möglichkeit der Wahl des Verfahrens erleichtert und erreicht, daß jedenfalls zwischen Bundesmitgliedern jeder Streit, bevor er zu Feindseligkeiten führen kann, ein gründliches Schlichtungsverfahren durchmachen muß. Insoweit ist die Regelung der Völkerbundsvermittlung vorbildlich.

b. Zur Frage der „Entpolitisierung" der Vermittlung.

Dagegen hat die zweite Hauptforderung für die Fortentwicklung der Vermittlung, „die Entpolitisierung", keine Verwirklichung gefunden. Der Völkerbund hat weder eine technische, noch eine unpolitische Vermittlungsinstanz geschaffen. Vielmehr fällt die Vermittlung nach Art. 15 V. St. dem Rat zu. Der Rat setzt sich nach Art. 4 V. St. aus den Vertretern der alliierten und assoziierten Hauptmächte und aus Vertretern von vier anderen Bundesmitgliedern zusammen. Von den Hauptmächten ist Amerika nicht in den Völkerbund eingetreten und Deutschland neben Frankreich, England, Italien und Japan als ständiges Ratsmitglied aufgenommen. Die Zahl der nicht ständigen Ratsmitglieder ist in der dritten Bundesversammlung auf sechs erhöht worden, so daß der Rat aus 11 Mitgliedern besteht.

Der Rat hat also einen rein politischen Charakter. Er besteht aus Staatsvertretern, die nicht unabhängig nach ihrer freien Überzeugung, sondern nach den Weisungen ihrer Regierungen abstimmen. Er ist nicht die angestrebte, tech-

6) v. Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 145.

nische Instanz aus unpolitischen, unabhängigen Persönlichkeiten, sondern ein Gremium ausgesprochen politischer Interessenvertreter. Damit ist die sonst so fortschrittliche Völkerbundsvermittlung in die dunkelsten Zeiten der „politischen Vermittlung" zurückgeworfen. Die Völkerbundsvermittlung ist daher Staatsvermittlung im hergebrachten Sinne mit allen ihren dem Ansehen der Vermittlung so schädlichen Möglichkeiten politischer Einflußnahme auf die Streitteile. Die augenblickliche Zusammensetzung des Rates und die politische Konjunktur bleiben die ausschlaggebenden Faktoren für den Ausfall des Vermittlungsspruches des Rates. Dies ist umso gefährlicher, als die Anrufung des Rats nun nicht mehr auf dem freien Willen der Parteien beruht. Die Praxis der Ratsvermittlung hat auch den Beweis erbracht, wie „politisch" die Vermittlung gehandhabt wird[7]). Zur Erläuterung soll weiter unten lediglich die Behandlung der oberschlesischen Frage durch den Rat dargelegt werden.

c. Permanenz und Initiative der Vermittlungsinstanz.

Der dritten Hauptforderung ist die Völkerbundssatzung nur zum Teil gerecht geworden. Eine technische Vermittlungsbehörde mit permanentem Charakter etwa in Anlehnung an den St. I. G. im Haag ist nicht geschaffen. Der Rat, der nach Art. 4 Abs. 4 V. St. mindestens einmal im Jahre und außerdem, „wenn es die Umstände erfordern", zusammentritt, bildet nur einen notdürftigen Ersatz für eine permanente, technische Vermittlungsbehörde.

Dagegen legt Art. 11 V. St. dem Rat eine sehr weitgehende Initiative bei. Er erklärt jeden Krieg und jede Kriegsdrohung einerlei, ob dadurch ein Bundesmitglied betroffen wird oder nicht, zur Bundesangelegenheit und verleiht dem Völkerbund bzw .dem Rat als dessen ausführendem Organ die unbedingte Kompetenz, die zum wirksamen Schutze des Völkerfriedens geeigneten Maßnahmen auch gegenüber Nichtmitgliedern zu ergreifen. Diese Kompetenz geht zu weit insofern, als der Völkerbund über den Kreis seiner Mitglieder hinausgreift. Sie ist nicht nur recht-

7) Auch Schmitt, Die Kernfrage des Völkerbundes, S. 6 f. wendet sich nicht gegen die „Entpolitisierung" der Vermittlung durch Loslösung vom Rat und Schaffung einer technischen Vermittlungsbehörde, sondern lediglich gegen „Entpolitisierung" des Rates als Völkerbundsorgan.

lich unbegründet, solange die Völkerbundssatzung kein Weltgesetzesrecht, vielmehr nur Vertragsrecht ist, sondern vor allem auch praktisch undurchführbar, solange Staaten von der Macht und dem Umfange von Amerika und Sowjetrußland dem Völkerbunde nicht angehören[8]). So hat z. B. Rußland im russisch-chinesischen Konflikt von 1929 die Vermittlung des Rats glatt abgelehnt. Art. 11 gibt also dem Völkerbund bei jeder den Frieden gefährdenden Situation ein weitgehendes Einmischungsrecht. Der Rat wird jedoch nicht von amtswegen tätig, sondern der Generalsekretär beruft ihn auf Antrag eines Bundesmitgliedes ein. Der Rat hat alsdann die zum Schutze des Völkerfriedens geeigneten Maßnahmen zu ergreifen. Welcher Art diese Maßnahmen sein sollen, ist nicht gesagt. Es liegt jedoch auf der Hand, daß der Rat zwischen den Parteien zu vermitteln sucht, Vorschläge macht, insbesondere eine Streiterledigung nach Art. 12—15 V. St. anbahnt[9]). Die Vorschläge, die der Rat im Rahmen seiner Tätigkeit nach Art. 11 V. St. macht, ziehen im Gegensatz zu dem Berichtsverfahren nach Art. 15 keinerlei Rechtsnachteile für die Parteien nach sich. Die Vorschläge können auch bei einstimmiger Fassung von den Parteien abgelehnt werden[10]).

Das Vorgehen des Rates nach Art. 11 wird also regelmäßig das Wesen einer Vermittlung haben. Trotzdem hat Art. 11 neben Art. 15 seine selbständige Bedeutung. Der Unterschied der beiden Vorschriften ergibt sich aus der Verschiedenheit der Voraussetzungen für ihre Anwendung. Während für eine Vermittlung nach Art. 15 mindestens eine Partei den Streit dem Rat unterbreiten muß, genügt nach Art .11 der Antrag eines dritten, unbeteiligten Staates, um den Rat zu einer Vermittlung zu veranlassen. Art. 15 regelt die Vermittlung, zu deren Anrufung die Bundesmitglieder im Rahmen des Alternativ-Obligatoriums des Art. 12 verpflichtet sind. Art. 11 dagegen ist eine absichtlich ganz allgemein gefaßte Vorschrift, um dem Rat ein möglichst weitgehendes Recht zu geben, von sich aus vermittelnd einzugreifen[11]). Daher ist eine allein auf der Initiative

8) v. Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 131.
9) v. Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 133.
10) Hoijer, Le pacte S. 192, Binter, a. a. O. S. 10, Gonsiorowski, Société des Nations et le Problème de la Paix, Bd. II, S. 329.
11) Gonsiorowski, a. a. O. S. 326, Rousseau, La Compétence ... S. 33 „On ne saurait imaginer une formule plus générale que celle

des Rats beruhende Vermittlung nach Art. 11 jederzeit möglich, selbst dann, wenn der Streit bereits einem der Verfahren der Art. 13—15 unterbreitet ist[12]). Art. 11 gibt daher dem Rat eine nahezu unbeschränkte Vermittlungskompetenz und bringt damit eine wesentliche Fortentwicklung der Vermittlung.

d. Die Wartefrist des Art. 12.

Auch die vierte Hauptforderung ist durch die Völkerbundssatzung weitgehend erfüllt. Nach Art. 12 ist es verboten, vor dem Ablauf von 3 Monaten nach der Entscheidung des Schiedsgerichts ,des St. I. G. oder dem Bericht des Rates zum Kriege zu schreiten. Für die Dauer eines solchen Verfahrens und noch 3 Monate von seiner Beendigung an ist jede Kriegshandlung untersagt. Die Frage nun, welche Maßnahmen eines Staates als Kriegshandlungen im Sinne des Art. 12 V. St. anzusehen sind, ist umstritten. Einmütigkeit besteht darüber, daß ein Ultimatum untersagt ist. Der Abbruch der diplomatischen Beziehungen wird von Schücking-Wehberg[13]), Hatschek[14]), Gralinski[15]) als verbotene Kriegshandlung angesehen, während Strupp[16]) und von Freytag-Loringhoven[17]) glauben, unter Umständen den Streitstaaten die Aufrechterhaltung der diplomatischen Beziehungen nicht zumuten zu dürfen. Diese letzte Ansicht wird jedoch dem Zweck des Art. 12 V.St. nicht gerecht, da der Abbruch der diplomatischen Beziehungen regelmäßig den Bruch bedeuten wird, der durch das Moratorium des Art. 12 gerade verhindert werden soll. Dagegen sind weitere Rüstungen, ja selbst eine Mobilmachung während der Wartezeit statthaft, denn der Krieg ist durch das Völkerbundsstatut ja nicht ganz verboten, sondern nur suspendiert[18]). Ebenso dürften Retorsionen und Repressalien auch während des Moratoriums des Art. 12 zulässig sein,

---

de l'art. 11" u. S. 30 „L' Art. 11 se présente ainsi comme un texte de portée plus générale et d'application plus souple que l'Art. 15".

12) Binter, a. a. O. S. 20/21.

13) Schücking-Wehberg, a. a. O. S. 507.

14) Hatschek, Völkerrecht, S. 294.

15) Gralinski, Le règlement .... S. 75 f.

16) Strupp, Die Schiedsgerichtsverträge usw., S. 68.

17) v. Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 145/146.

18) Lammasch, Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit, S. 156. Schücking-Wehberg ,a. a. O. S. 511.

Repressalien allerdings nur insoweit, als sie sich auf rechtliche, wirtschaftliche und finanzielle Vergeltungsmaßnahmen beschränken, während militärische Repressalien z. B. friedliche Besetzung und Friedensblockade ausgeschlossen sind. Das ist im Gegensatz zu der Ansicht Italiens im Korfustreit herrschende Meinung[19]).

Art. 12 verfolgt also das Ziel, nicht nur offene Feindseligkeiten, sondern auch alle Maßnahmen, welche zum offenen Bruche führen könnten, zu verhindern. Diese Vorschrift hat ihre selbstverständliche Berechtigung, solange eine der drei Instanzen mit dem Streit beschäftigt ist. Wenn das Moratorium noch 3 Monate über den Zeitpunkt des Spruches hinausreicht, so soll damit den Parteien noch eine letzte Gelegenheit zur Überlegung und zur friedlichen Erledigung ihres Streites gegeben werden. Auch insofern ist die Regelung des Völkerbundsstatuts vorbildlich.

e. Die Zentralisation der Vermittlungstätigkeit.

Desgleichen hat durch die Völkerbundssatzung das Prinzip der Zentralisation der Vermittlung auf eine Instanz Anerkennung erlangt. Im Gegensatz zu dem den Bryan-Verträgen und den skandinavischen Völkerbundsentwürfen zugrundeliegenden Prinzip der Dezentralisation aller Vermittlungstätigkeit durch Schaffung möglichst vieler Spezialvermittlungskommissionen, kennt das Völkerbundsstatut nur eine zentrale Vermittlungsinstanz, den Rat. Wenn auch neben der Ratsvermittlung jede andere zwischen den Parteien vereinbarte Vermittlung zulässig ist, so hat diese doch nur subsidiären Charakter. Als letzte vor dem Kriegsbeginn nicht zu umgehende Vermittlungsinstanz kommt immer nur der Rat in Betracht.

Zwar ist der Rat als politische Behörde nicht die ideale Vermittlungsinstanz. Es fehlt ihm auch der Charakter einer universalen Weltvermittlungsinstanz, solange nicht alle Staaten dem Völkerbund angehören. Immerhin ist aber für den Geltungsbereich des Völkerbundes mit seinen weit über 50 Mitgliedern der Grundsatz der zentralen Vermittlung zur Verwirklichung gelangt.

19) v. Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 146, Schücking-Wehberg, a. a. O., S. 508 f., Politis, Les répressailles, S. 12, Hoijer, Le pacte, S. 217 f.

f. Das Verfahren im Einzelnen.

Um den Streit vor den Rat zu bringen, genügt es, wenn eine Partei den Generalsekretär benachrichtigt. Dieser veranlaßt von sich aus alles Nötige zur erschöpfenden Prüfung und Untersuchung des Falles[20]). Die Parteien haben darauf baldmöglichst eine Darlegung des Streitfalles einzureichen und für ihre Behauptungen Beweis anzutreten. Der Rat kann diese Darstellungen unverzüglich veröffentlichen[21]).

Nunmehr ist zu unterscheiden zwischen dem Schlichtungsverfahren des Abs. 3 und dem Berichtsverfahren des Abs. 4 des Art. 15 V. St.

Der Rat bemüht sich zunächst, einen Ausgleich zwischen den Parteien herbeizuführen, er wirkt also zunächst als Vermittler im hergebrachten Sinne. Gelingt es ihm, eine Verständigung zu erzielen, so ist die Sache damit erledigt. Der Rat veröffentlicht jedoch, soweit er es für zweckmäßig hält, eine kommentierte Darstellung des Tatbestandes und den Wortlaut des Vergleiches.

Gelingt die Verständigung dagegen nicht, so geht die Sache in das Berichtsverfahren über. Innerhalb von 6 Monaten[22]), seitdem er mit der Sache befaßt ist, veröffentlicht der Rat alsdann einen auf einstimmigem Beschluß oder Mehrheitsbeschluß beruhenden Bericht, in dem er außer einem eingehenden Sachbericht seine eigene Stellungnahme und seinen Vorschlag darlegt.

Jedem im Rat vertretenen Bundesmitglied steht das Recht zu, seinerseits eine Sachdarstellung mit eigener Stellungnahme zu veröffentlichen[23]).

Die Wirkung des Berichts hängt nunmehr von den Mehrheitsverhältnissen ab, unter denen er beschlossen ist.

Beruht der Bericht auf einem einstimmigen Beschluß aller Ratsmitglieder mit Ausnahme der Parteivertreter, so darf gegen die Partei, die sich dem Berichte fügt, kein Krieg geführt werden[24]).

Beruht der Bericht dagegen auf einem Mehrheitsbeschluß, so behalten sich die Bundesmitglieder vor, „so

20) Artikel 15 Abs. 1.
21) Artikel 15 Abs. 2.
22) Artikel 12 Abs. 2.
23) Artikel 15 Abs. 5.
24) Artikel 15 Abs. 6.

zu handeln, wie sie es zur Aufrechterhaltung von Recht und Gerechtigkeit für notwendig erachten"[25]).

Die Rechtslage nach dem Bericht stellt sich also wie folgt dar:

Es ist davon auszugehen, daß dem Bericht, auch dem einstimmig beschlossenen, keinerlei obligatorische Wirkung innewohnt. Es liegt ganz in der Hand der Parteien, ob sie ihn annehmen oder nicht, und es ist keinesfalls etwa die Bundesexekution zu seiner Durchführung möglich[26]). Die Vollstreckung liegt nicht beim Rat, sondern bei der obsiegenden Partei selbst. Sie muß sich ihr Recht erforderlichenfalls mit Gewalt selbst holen.

Sowohl bei Mehrheitsbeschluß wie bei einstimmigem Beschluß ergeben sich somit 3 Möglichkeiten:

1. Beide Parteien nehmen den Bericht an, dann ist der Streit erledigt.
2. Beide Parteien lehnen den Bericht ab, dann ist er wirkungslos, und sie können nach Ablauf der Frist des Art. 12 V. St. zu den Waffen greifen.
3. Nur eine Partei nimmt den Bericht an, dann ist
   a) bei einem Mehrheitsbeschluß die Lage die gleiche, wie wenn beide Parteien ablehnen, d. h. sie können beide nach Ablauf der Wartefrist zum Kriege schreiten.
   b) Bei einstimmigem Beschluß dagegen setzt sich die annehmende Partei in die günstige Rechtsposition, daß gegen sie kein Krieg geführt werden darf, während sie der anderen, sich passiv verhaltenden Partei gegenüber ihre Rechte, soweit sie ihr im Bericht zugestanden sind, mit Gewalt holen kann[27]).

Wehrt sich die andere Partei, so ist es fraglich, ob darin ein Verstoß gegen Art. 15 Abs. 6 liegt, der geeignet ist, zugunsten der Partei, die sich dem Bericht unterworfen hat, die Bundesexekutive auszulösen. Schücking-Wehberg[28]) scheint dieser Ansicht zuzuneigen, ebenso expressis verbis Dietl[29]). Diese Auslegung des Art. 15 Abs. 6 ist jedoch m. E. weder aus seinem Wortlaut noch aus seinem Sinn gerechtfertigt. Die Vorschrift bezweckt einen Schutz der anneh-

25) Artikel 15, Abs. 7.
26) v. Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 177, Schücking-Wehberg, a. a. O. S. 596, Schücking, Institut, S. 216.
27) Schücking-Wehberg, a. a. O. S. 596.
28) Schücking-Wehberg, a. a. O. S. 596.
29) Dietl, Die Möglichkeit eines Krieges . . . .S. 28/29.

menden Partei, da diese durch die Annahme des Berichtes alles ihr Mögliche zur Friedenserhaltung getan hat, gegen einen Angriffskrieg des Gegners. Damit erschöpft sich der Zweck der Vorschrift. Es kann nicht beabsichtigt sein, darüber hinaus die annehmende Partei bei der Vollstreckung des Spruches zu unterstützen, denn dazu würde, wenn sich der Gegner wehrt, die Exekution dienen. Auch würde alsdann der grundsätzlich unverbindliche Spruch des Rates im Falle eines einstimmigen Beschlusses praktisch obligatorisch wirken, da sich die ablehnende Partei seiner Vollstreckung nicht widersetzen dürfte. Eine derartige Wirkung des einstimmig beschlossenen Berichts ist weder beabsichtigt, noch wäre sie bei der politischen Handhabung der Vermittlung durch den Rat erträglich. Art. 15 Abs. 6 verbietet nur den Angriffskrieg gegenüber der gehorsamen Partei, nicht dagegen einen Defensivkrieg[30]).

Krieg ist also im Völkerbundsstatut mit Ausnahme der einseitigen Annahme eines einstimmig beschlossenen Berichtes immer dann zulässig, wenn mindestens eine Partei sich dem Bericht nicht fügt. Bevor es aber zum Kriege kommt, hat der Rat immer noch die Möglichkeit, nach Art. 11 einzugreifen und die zur Friedenserhaltung nötigen Maßnahmen zu beschließen. Diese können gegebenenfalls auch militärischer Natur sein mit dem Ziele, die Friedenserhaltung zu erzwingen[31]). Da jedoch die Beschlüsse des Art. 11 einstimmig zu fassen sind[32]), dürften einem Berichtsverfahren Maßnahmen des Rats nach Art. 11 nur nachfolgen, wenn auch der Bericht einstimmig beschlossen ist, da es sonst wohl an der Einstimmigkeit fehlen dürfte.

Die Zuständigkeit des Rats erleidet jedoch eine wichtige Ausnahme in Abs. 8 des Art. 15. Wenn nämlich eine Partei behauptet, daß sich der Streit auf eine Frage bezieht, die nach internationalem Recht zur ausschließlichen Zuständigkeit dieser Partei gehört, so hat der Rat, wenn er sich dieser Meinung anschließt, dies in seinem Bericht festzustellen, ohne eine Lösung vorzuschlagen. Eine Ratsvermittlung wird also regelmäßig dann nicht zulässig sein, wenn die Streitfrage die Gesetzgebung, Verwaltung oder Rechtsprechung eines Staates oder eine sonstige Domäne der Staats-

30) Ebenso v. Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 177.
31) Vergl. Schücking, Institut, S. 218.
32) Artikel 5 V. St.

souveränität berührt, es sei denn, daß durch besondere Verträge ein Recht zur Einmischung gegeben ist[33]). Als solche Verträge kommen z. B. der Friedensvertrag, Minderheitenverträge usw. in Betracht. Lehnt der Rat daraufhin ein Eingehen auf den Streit wegen Art. 15 Abs. 8 ab, so ist diese Entscheidung für die andere Partei bindend. Die Streitfrage wird damit als zur ausschließlichen Zuständigkeit der betroffenen Partei gehörend erklärt und dem Gegner jeder Rechtsschutzanspruch abgesprochen, sodaß er keinen Krieg führen darf[34]).

Jede Streitfrage, zu deren Erledigung an sich der Rat zuständig ist, kann schließlich vor die Bundesversammlung gebracht werden. Das kann auf Veranlassung des Rats wie auf Antrag einer Partei geschehen. Dieser Antrag ist innerhalb 14 Tagen seit Rechtshängigkeit zu stellen[35]). Das Verfahren vor der Bundesversammlung ist im wesentlichen dasselbe wie vor dem Rat[36]).

Schreitet ein Bundesmitglied entgegen den in den Art. 12, 13 und 15 übernommenen Verpflichtungen zum Kriege, so wird es ohne weiteres so angesehen, als hätte es eine Kriegshandlung gegen alle Bundesmitglieder begangen. Es tritt alsdann automatisch der ökonomische Boykott gegen den Vertragsbrecher ein, d. h. alle Bundesmitglieder sind verpflichtet, alle Beziehungen wirtschaftlicher, finanzieller und persönlicher Art zu ihm abzubrechen[37]).

Darüber hinaus ist der Rat verpflichtet, auf ein gemeinsames, militärisches Vorgehen hinzuwirken und Vorschläge über die zu stellenden Truppenkontingente zu machen[38]). Eine Pflicht für die Bundesmitglieder zur Teilnahme an einer militärischen Exekution ist in Art. 16 nicht statuiert, sondern die Exekution als solche und die Beteiligung an ihr beruht auf freier Vereinbarung der Bundesmitglieder. Der Rat hat nur die Pflicht, auf gemeinsames Vorgehen zu dringen[39]). Der praktische Wert der Vorschrift des Art. 16 ist höchst problematisch, weil es dem Völkerbund an den

33) Vergl. v. Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 172.
34) Schücking, Institut, S. 220, 221, Schücking-Wehberg, a. a. O. S. 589 ff.
35) Artikel 15 Abs. 9.
36) Artikel 15 Abs. 10.
37) Artikel 16 Abs. 1.
38) Artikel 16 Abs. 2.
39) Schücking, Institut, S. 222, v. Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 187.

realen Machtmitteln zu seiner Verwirklichung mangelt. Es fehlt die Verpflichtung der Bundesmitglieder, den Völkerbund mit militärischen Mitteln bei der Erzwingung der Vertragserfüllung gegenüber einem vertragsbrüchigen Mitglied zu unterstützen. Die Verpflichtung, an der Isolierung des Vertragsbrüchigen mitzuwirken, genügt allein umsoweniger, den Sentenzen des Völkerbundes Geltung zu verschaffen, als die Entscheidung darüber, ob ein Vertragsbruch vorliegt, nicht mit bindender Wirkung gegen alle bei dem Rat, sondern bei jedem Mitglied selbst liegt. Es ist also sehr leicht, sich dieser Verpflichtung zu entziehen. Der Völkerbund ist daher auf den guten Willen seiner Mitglieder angewiesen. Es fehlt ihm der willenlos bereite Polizist.

Art. 17 endlich erweitert die Kompetenz des Völkerbundes auch auf Nichtmitglieder. Gehören eine oder beide Parteien nicht dem Völkerbund an, so werden sie aufgefordert, sich zur Beilegung der Streitfrage dem Völkerbundsstatut zu unterwerfen. Wird dieser Aufforderung Folge geleistet, so kommen Art. 12—16 zur Anwendung. Der Rat wartet jedoch diese Unterwerfung nicht ab, sondern tritt sofort in die Prüfung des Falles ein und schlägt diejenigen Maßnahmen vor, die er für geeignet hält. Lehnt der so aufgeforderte Staat die Unterwerfung unter die Satzung ab und schreitet er gegen ein Bundesmitglied zum Kriege, so findet gegen ihn die Bundesexekution des Art. 16 statt[40]). Lehnen beide Parteien ab, so k a n n der Rat zur Vermeidung des Krieges geeignete Maßnahmen ergreifen und Vorschläge machen[41]). Der Völkerbund nimmt also auch Nichtmitgliedern gegenüber die Rolle des Streitschlichters selbst gegen deren Willen in Anspruch. Darin liegt zweifellos eine Rechtsanmaßung, die ihre Erklärung in dem Streben nach möglichst umfassender Friedenssicherung finden mag, jedoch jeder positiven Rechtsgrundlage entbehrt. Jedes Eingreifen des Völkerbundes gegenüber einem nichtunterwerfungsbereiten Nichtmitglied stellt sich daher nicht als Vermittlung, sondern als reine Intervention im hergebrachten Sinne dar.

g. Kritik der Völkerbundsvermittlung.

Betrachtet man nun die Völkerbundsvermittlung auf ihren Wert hin, indem man ihre Vorteile und Nachteile ge-

40) Art. 17 Abs. 3.
41) Art. 17 Abs. 4.

gegeneinander abwägt, so ist zusammenfassend zu sagen, daß die Regelung der Vermittlung, so wie sie das Völkerbundsstatut bringt, einen bedeutenden Fortschritt in dem Ausbau dieses Instituts darstellt. Vor allem bringt das Statut die obligatorische Vermittlung in der gemilderten Form des alternativen Obligatoriums des Art. 12. Es schafft eine zentrale Vermittlungsinstanz mit weitgehender Initiative und schreibt eine ausreichende Wartefrist vor, vor deren Ablauf die Parteien keine Feindseligkeiten beginnen dürfen. Trotzdem ist auch die Völkerbundsvermittlung noch weit von der Vervollkommnung entfernt, die sie im Interesse einer wirksamen Kriegsverhütung erreichen muß. Vor allem ist sie „politisch" geblieben. Es fehlt nach wie vor die technische, politisch unabhängige und permanente Vermittlungsbehörde. Der Rat, aus politisch dirigierten Staatenvertretern bestehend, ist denkbar ungeeignet zur Vermittlungsinstanz. Solange die Vermittlung beim Rat liegt, wird sie keine Garantie für eine unparteiische Handhabung bieten, sondern als Werkzeug der Interessenpolitik dienen, und der Spruch wird mehr oder weniger ein von der augenblicklichen Zusammensetzung des Rats abhängiges Zufallsergebnis bleiben. Der Rat ist schon wiederholt auf Grund der Art. 11 oder 15 tätig geworden. In fast allen Fällen hat sich seine Unzulänglichkeit als Vermittler erwiesen[42]). Besonders instruktiv hinsichtlich der „politischen" Vermittlungsarbeit des Rates und hinsichtlich der Gefahren, die sich aus der politischen Handhabung der Vermittlung und den Wirkungen des Spruches für die Parteien ergeben, ist die Vermittlung des Rates in der oberschlesischen Frage. Sie sei daher im folgenden kurz dargelegt.

---

42) Vergl. wegen der einzelnen Fälle Schücking-Wehberg, a. a. O. S. 469–500, v. Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 135—143. Hoijer, Le pacte, S. 193—212.

VII. Teil.

Die Vermittlung des Rats in der Frage der oberschlesischen Grenzfestsetzung.

Art. 88 des Versailler Friedensvertrages lautet in Abs. 1 und 4 wie folgt: „In dem Teile Oberschlesiens, der innerhalb der nachstehend beschriebenen Grenzen gelegen ist, werden die Einwohner berufen, im Wege der Abstimmung kundzutun, ob sie mit Deutschland oder Polen vereinigt zu werden wünschen".

„Deutschland verzichtet jetzt zugunsten Polens auf alle Rechte und Ansprüche auf den Teil Oberschlesiens, der jenseits der auf Grund der Volksabstimmung von den alliierten und assoziierten Hauptmächten festgesetzten Grenzlinien gelegen ist."

Zuständig für die Grenzziehung war also der bekannte „Oberste Rat" der alliierten und assoziierten Hauptmächte. Nach § 5 des Anhanges zu Art. 88 des Friedensvertrages hatte jedoch vor der Entscheidung des Obersten Rates die oberschlesische, interalliierte Kommission, der Oberschlesien für die Abstimmungszeit unterstellt war, ein Gutachten abzugeben.

Die Abstimmung fand am 20. März 1921 statt mit folgendem Ergebnis: Es wurden für Deutschland 717000, für Polen 483000 Stimmen abgegeben. 664 Gemeinden hatten deutsche, 597 polnische Mehrheit. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Gemeinden mit polnischer Mehrheit durchweg die kleinen und kleinsten,ländlichen Gemeinden waren, während sämtliche, großen Gemeinden, vor allem sämtliche Städte des Abstimmungsgebietes starke, deutsche Mehrheiten aufwiesen, z. B. Königshütte 78% und Kattowitz sogar 81%. Auch das eigentliche Industriegebiet, bestehend aus den Kreisen Kattowitz, Beuthen, Königshütte, Gleiwitz, Hindenburg als Gesamtheit wies mit 285000 deutschen gegenüber 229600 poln. Stimmen eine klare, deutsche Mehrheit von $55^1/_2$% auf. Das ländliche, polnische Element führte in den an der Grenze gelegenen Kreisen trotz des

deutschen Übergewichts in den Städten zu polnischen Mehrheiten, so in Pleß (53 200 zu 17 900), Rybnik (49 500 zu 28 500) und Tarnowitz (27 000 zu 17 600). Auch der Kreis Groß-Strehlitz (22 900 zu 22 500) wies eine allerdings verschwindende, polnische Mehrheit von nur 400 Stimmen auf. Abgesehen von diesen polnischen Teilerfolgen wies die Abstimmung in ihrer Gesamtheit eine starke, deutsche nahezu Zweidrittelmehrheit auf. Sowohl nach Köpfen, wie nach Gemeinden, wie auch innerhalb des eigentlichen Industriegebiets lag überall deutsche Mehrheit vor. Immerhin bestand nach § 5 des Anhanges die Möglichkeit einer Teilung nach den örtlichen Ergebnissen, die sowohl „die Willenskundgebung der Einwohner, wie die geographische und wirtschaftliche Lage der Ortschaften" berücksichtigen sollte. Da das Ergebnis trotz allem für Polen ungünstig war, versuchte Korfanty zunächst einmal durch den von ihm inszenierten Aufstand vom 3. Mai vollendete Tatsachen zugunsten Polens zu schaffen. Während die Franzosen sich gegenüber den Aufständischen mindestens wohlwollend passiv verhielten, scheiterte der Aufstand an dem energischen Widerstand des deutschen Selbstschutzes und dem schnellen Eingreifen von 6 englischen Bataillonen und der italienischen Besatzungstruppen, die sich zwischen die Kämpfenden schoben. Als sich am 13. Mai Lloyd George im englischen Unterhause mit unerwarteter Schärfe gegen die Annexionsgelüste Polens wandte, war Englands Stellungnahme in der oberschlesischen Frage zugunsten Deutschlands fixiert. Es kam dann auch weder innerhalb der oberschlesischen Kommission, noch innerhalb des Obersten Rates zu einer Einigung in der Grenzfrage. In der Kommission stand der Franzose General Le Rond allein gegen den Engländer Stuart und den Italiener de Marinis. Auch innerhalb des Obersten Rates war Frankreich völlig isoliert gegenüber England, Italien und Japan. Frankreich verlangte die Abtretung des ganzen Industriegebietes an Polen. England dagegen verlangte mit Rücksicht darauf, daß Oberschlesien seit 700 Jahren zu Deutschland gehöre, daß die Abstimmung eine überwiegende deutsche Mehrheit ergeben habe und daß das Abstimmungsgebiet eine unteilbare, wirtschaftliche und kulturelle Einheit bilde, die Belassung Oberschlesiens bei Deutschland. Als die gegensätzlichen Meinungen unverhüllte Schärfe annahmen, einigte man sich dahin, die Frage dem Völkerbundsrat vorzulegen, und dessen Spruch als Lösung anzunehmen. Mit

folgender Erklärung wurde die Frage dem Rat unterbreitet: „Le Conseil Suprême a décidé par application de l' article 11 § 2 du Pacte de la Société des Nations, de soumettre au Conseil de la Société les difficultés que présente la fixation de la frontière entre l' Allemagne et la Pologne en Haute-Silésie, et de lui demander de vouloir bien lui faire connaître la solution qu'il recommande sur le tracé de la ligne qu'il appartient aux Puissances Alliées et Associées d' établir"[1]).

Der Rat sollte also auf Grund von Art. 11 V. St. vermitteln formell zwischen Frankreich und England mit praktischer Wirkung gegen Deutschland und Polen.

Es soll hier nicht untersucht werden, ob eine solche Delegation der Entscheidung des Obersten Rates an den Völkerbundsrat überhaupt zulässig war, da Deutschland sich in Art. 88 des Friedensvertrages nur der Entscheidung der alliierten und assoziierten Mächte unterworfen hat, auch nicht, ob die Rechtsgrundlage für ein Eingreifen des Völkerbundsrates nach Art. 11 überhaupt gegeben war. Beides wird mit Kraus[2]), auf dessen eingehende Darlegungen hierzu verwiesen wird, zu verneinen sein. Es sollen nur die Schäden der „politischen" Ratsvermittlung an diesem Falle gekennzeichnet werden.

Wie „politisch" diese Vermittlung war, ergibt sich am deutlichsten daraus, daß diese ganze Aktion auf eine Anregung Briands zurückging. Da England sich vor dem Obersten Rat festgelegt hatte und nicht umzustimmen war, hoffte Frankreich, England auf dem Umwege über eine Ratsvermittlung ein Nachgeben zu erleichtern. Der Rat nahm die Vermittlung auch an. Die Stellung Deutschlands war von vornherein ungünstig, denn da nicht Deutschland und Polen, sondern Frankreich und England formell als Parteien fungierten, so war in geschickter Weise von vornherein Deutschland jede Möglichkeit genommen, an den Verhandlungen als Partei in Anwendung von Art. 15 oder 17 V. St. teilzunehmen und seine Interessen selbst zu vertreten. Polen fehlte diese Möglichkeit zwar auch, doch konnte es sich auf die warmherzigste Wahrnehmung seiner Interessen seitens Frankreichs in ganz anderem Maße verlassen, wie Deutschland auf die Vertretung Englands, das doch nicht etwa aus Gerechtig-

1) zitiert nach Kraus, Oberschlesien in juristischem Lichte, Deutsche Juristenzeitung 1921, S. 650 f.
2) Kraus, a. a. O. S. 650 ff.

keitssinn oder Sympathie für Deutschland eintrat, sondern nur deswegen, weil seine Interessen zufällig mit den deutschen Interessen zusammenfielen, weil es eine Stärkung Polens als Bundesgenossen Frankreichs verhindern wollte. Auch hatte Polen als Völkerbundsmitglied durch seinen Vertreter beim Völkerbund ganz andere Möglichkeiten, auf die Dinge einzuwirken, wie Deutschland, das dem Völkerbund damals gänzlich fernstand. Es war also in keiner Weise die Gleichheit der Voraussetzungen für beide Teile gesichert, sondern Deutschland und Polen gingen mit ganz ungleichen Waffen in diesen Streit.

Wie sehr das Verfahren unter dem Einfluß der politischen Rücksichtnahme und des politischen Interessenspiels stand, ergibt sich zur Evidenz daraus, daß der Vertreter Spaniens im Rat, Quinones de Léon, das ihm übertragene Referat über die Streitfrage mit der Begründung ablehnte, daß Spanien zu Frankreich und zu England in zu engen Beziehungen stehe, als daß es gegen den einen oder gegen den andern Staat Stellung nehmen könne. Wahrscheinlich wollte Spanien auch seine Beziehungen zu Deutschland keiner Trübung aussetzen. Kann die Uneignung des Rats als Vermittlungsorgan sich praktisch deutlicher zeigen? Nicht die notwendigste Objektivität ist in einem solchen Verfahren garantiert, da jeder Ratsvertreter immer fürchten muß, durch eine objektive Stellungnahme für oder gegen eine Partei die Beziehungen seines Staates zu dem unterliegenden Teil zu gefährden. Er kann also objektiv nur so weit sein, als durch seine Stellungnahme keine schädlichen Rückwirkungen für seinen Staat zu erwarten stehen. Diese Gefahr für seinen Staat resultiert aber nicht aus seiner Objektivität an sich, sondern daraus, daß er politisch dirigierter Vertreter seines Staates ist und die unterliegende Partei daher geneigt ist, in seiner Stellungnahme eine diplomatische Spitze gegen sich zu sehen. Säße er als unabhängiger Privatmann in dem Vermittlungsorgan, so würde es keiner Partei einfallen, für seine Stellungnahme seinen Heimatstaat verantwortlich zu machen, und er könnte unbeschwert von jeder Rücksichtnahme objektiv sein. Daraus folgt klar die Notwendigkeit einer unpolitischen, technischen Vermittlungsinstanz.

Wie sehr die Ratsvermittlung in der oberschlesischen Frage aller Garantien für eine objektive Behandlung des Streits entbehrte, ergibt sich auch daraus, daß hier die Par-

teien selbst und als führende Mitglieder des Rats durch ihre Ratsvertreter an der Vermittlung beteiligt waren. Da sie nur formell als Parteien auftraten und sich zum Sprecher der wirklich Beteiligten machten, bildeten sie also Parteien, Anwalt und Richter in einer Person, ein Unding das keines Kommentars bedarf. In welchem Maße besonders das mächtige Frankreich, das so sehr an einer für Polen günstigen Entscheidung interessiert war, auf den Gang der Dinge eingewirkt haben mag, folgt aus der Art der weiteren Handhabung des Streits. Der Rat setzte zur Untersuchung einen Vierer-Ausschuß ein, der nach eingehender Prüfung eine Lösung ausarbeiten sollte. Der Ausschuß bestand aus den Vertretern Belgiens, Brasiliens, Chinas und Spaniens. Die Zusammensetzung dieses Ausschusses läßt deutlich den französischen Einfluß erkennen. Von dem Vertreter Spaniens, Quinones de Léon, war nach seinen vorangegangenen Äußerungen eine ernsthafte Opposition für Frankreich nicht zu befürchten. Den Vertretern Brasiliens und Chinas fehlte bei ihrer mangelnden Kenntnis europäischer Verhältnisse naturgemäß die nötige Sicherheit des Auftretens. So hatte der Vertreter Belgiens als Sachwalter der französisch-polnischen Interessen keinen ernsthaften Gegner innerhalb des Ausschusses. Auch hier fehlte also jede Garantie für einen nur von rein sachlichen und technischen Erwägungen getragenen Vorschlag. Das Resultat entsprach denn auch durchaus den Interessen Frankreichs und übertraf die schlimmsten Befürchtungen Deutschlands. Der Vorschlag des Vierer-Ausschusses vom 12. Oktober 1921 stellte zwar ausdrücklichst fest, daß die deutsch und polnisch gesinnten Einwohner Oberschlesiens so eng vermengt seien, daß eine Grenzziehung gar nicht möglich sei. Trotzdem wurde aber eine Grenzlinie gezogen, die dem Abstimmungsergebnis, wie den technischen und wirtschaftlichen Verhältnissen geradezu Hohn spricht. Die Grenze geht mitunter durch ein Gehöft, trennt den Bauer von seinem Land, das Grubenwerk von seinem Kohlenbezirk, das Industriegebiet von seinem landwirtschaftlichen Hinterland.

Diese Grenze wurde gezogen, ohne daß der Vierer-Ausschuß es für nötig befunden hatte, auch nur ein einziges Mal an Ort und Stelle die oberschlesischen Verhältnisse zu studieren. Auch hierin ist der politische Einfluß Frankreichs deutlich erkennbar. Man hatte geschickt eine solche Augenscheinseinnahme des Ausschusses zu verhindern ge-

wußt, weil sonst wohl der Widersinn dieser Grenzziehung an der Einsicht der neutralen Ausschußmitglieder gescheitert wäre.

So überantwortete man den wertvollsten Teil des Industriegebiets an Polen, nämlich die Kreise Rybnik, Pleß, Kattowitz, Königshütte und den größten Teil der Kreise Tarnowitz, Lublinitz, Ratibor, Hindenburg und Beuthen mit einer Gesamteinwohnerzahl von 965 000, also 11% mehr als in dem ganzen Abstimmungsgebiet für Polen gestimmt hatten. Diese wirtschaftliche Zertrennung suchte man durch ein 15 Jahre währendes System von Verkehrs- und Zollerleichterungen zu mildern, worin jedoch das Zugeständnis liegt, daß die Grenzziehung tatsächlich den wirtschaftlichen Verhältnissen n i c h t gerecht wird. Dieser Vorschlag wurde vom Völkerbundsrat und später auch vom Obersten Rat angenommen. Wie es möglich war, daß auch der englische Vertreter im Rat für den Vorschlag stimmte, ist bei dem vorangegangenen scharfen Eintreten Englands für das Verbleiben Oberschlesiens bei Deutschland unverständlich. Diese plötzliche Interesselosigkeit Englands läßt sich nur so erklären, daß es Frankreich verstanden hat, durch politische Zugeständnisse an England auf anderem Gebiet, sich in Oberschlesien freie Hand zu schaffen.

Wie dem auch sei, hätte der Völkerbund damals über eine technische, politisch unabhängige Vermittlungsinstanz verfügt, welche alle Garantien dafür bot, daß sie ihr Gutachten nur aus rein sachlichen, den wirtschaftlichen und technischen Verhältnissen Rechnung tragenden Erwägungen herleitete, so wäre es unmöglich gewesen, daß bei dem klaren Abstimmungsergebnis allein wegen der teilweisen Majorität der kulturell rückständigen, polnischen Landbevölkerung der Grenzgebiete die überwiegend deutschen Städte, die großen, durch deutschen Geist und deutsche Arbeit geschaffenen Kulturträger, um welche sich die Industrie zusammenballt, einem andersartigen, kulturell weit zurückstehenden Volke ausgeantwortet worden wären. Vielmehr ist Oberschlesien das Opfer der mangelhaften Durchbildung der Völkerbundsvermittlung geworden.

Es ist an diesem Falle dargelegt, welchen Schaden nicht nur für das Ansehen, sondern vor allem für die Brauchbarkeit der Völkerbundsvermittlung die politische Zusammensetzung des Rats als Vermittlungsorgans, die politische Hörigkeit seiner Mitglieder und die Möglichkeit der politischen

Einflußnahme auf den Rat seitens prominenter Mitglieder des Völkerbundes bedeutet. Der Fall lehrt, wie wenig Garantie die Völkerbundsvermittlung bei ihrer politischen Eigenart für eine unparteiische, nur auf sachlichen Erwägungen beruhende Handhabung bietet, der Fall lehrt weiter, wie gefährlich die Regelung des Völkerbundsstatuts in Anbetracht des obligatorischen Charakters der Vermittlung ist, solange dieses Institut und die hohe Autorität des Vermittlungsorgans gleichviel mit welchen Mitteln von einer Mächtegruppe als Werkzeug mißbraucht werden kann, sich ohne Rechtsgrund einen Titel zu verschaffen.

Der Fall lehrt schließlich klar, in welcher Richtung das Vermittlungsrecht des Völkerbundes unter Beibehaltung seiner nützlichen Neuerungen zwingend reformbedürftig ist, nämlich: Loslösung der Vermittlung vom Völkerbundsrat, Schaffung einer selbständigen, technischen Vermittlungsbehörde ähnlich dem St. I. G., Besetzung dieser Vermittlungsbehörde mit anerkannten Autoritäten des Völkerrechts, Unabsetzbarkeit der Mitglieder dieser Vermittlungsbehörde, Schaffung jeder nur denkbaren Garantie gegen politische Beeinflussung des Vermittlungsorgans oder ihrer Mitglieder.

Erst dann wird das Institut der Vermittlung alle Voraussetzungen für die Erfüllung seiner Aufgabe aufweisen, gerade bei den gefährlichen, politischen Konflikten, die sich der Schiedsgerichtsbarkeit und der ordentlichen Gerichtsbarkeit entziehen, die Möglichkeit einer gewaltsamen Auseinandersetzung auszuschließen oder jedenfalls tunlichst einzuschränken.

VIII. Teil.

Versuche zur Fortbildung der Völkerbundsvermittlung.

a. Die Anträge der nordischen Staaten und der interparlamentarischen Union.

Es sei vorweg bemerkt, daß die Vermittlung nach dem Völkerbundsstatut bis heute keine Fortentwicklung erfahren hat. Alle Reformversuche, insbesondere alle Bestrebungen zu ihrer „Entpolitisierung" sind noch jedes Mal an dem Widerstand der großen Militärmächte gescheitert.

Schon bald nach Schaffung des Völkerbundes traten die nordischen Staaten im Juli 1920 mit einem Antrag auf Verfassungsänderung des Völkerbundsstatuts hinsichtlich des Vermittlungsrechts hervor. Nachdem das schon in ihrem Völkerbundsentwurf dargelegte System von Einzelkommissionen zwischen je 2 Staaten keinen Anklang gefunden hatte, suchten sie ihm nunmehr auf diesem Wege zur Geltung zu verhelfen. Jedes Bundesmitglied sollte verpflichtet sein, für je 3 Jahre im voraus eine unpolitische, 5-gliedrige Kommission zu bestimmen, die bei einem Konflikt zwischen ihm und einem bestimmten anderen Bundesmitglied vermitteln sollte. Der einstimmige Beschluß dieser Kommission sollte für die Partei schlechthin bindend sein, während bei einstimmigem Ratsbeschluß nach Art. 15 bisher nur verboten war, gegen die annehmende Partei Krieg zu führen. Kommt eine Schlichtung nicht zustande, so sollte als nicht zu umgehende Instanz der Rat zuständig werden.

Der Vorschlag wurde besonders von den kleinen Mächten mit Interesse aufgenommen, während er den Großmächten sichtlich unangenehm war, weil er letzten Endes eine Abkehr von der Machtpolitik bedeutete. Die Beratung zog sich dann durch den Widerstand Englands und Frankreichs lange hin und die ganze Angelegenheit wurde von einer Kommission an die andere verwiesen.

Der Antrag der nordischen Staaten wurde unterstützt und in seiner Bedeutung hervorgehoben durch eine Anregung der Interparlamentarischen Union. Gelegentlich ihrer Stockholmer Tagung von 1921 hatte Schücking in seinem Referat auf die Bedeutung und Notwendigkeit der Entpolitisierung der Vermittlung in eingehenden Ausführungen hingewiesen und organisatorische Vorschläge gemacht[1]). Die Union machte sich den Bericht Schückings zu eigen und sandte ihn in Form eines Vorschlags dem Sekretariat des Völkerbundes[2]). Der Vorchlag gipfelte darin, daß dem Weltgerichtshof eine technische Vermittlungsbehörde zur Seite gestellt werden sollte. Dieses zentrale Vermittlungsamt sollte aus 15 ordentlichen und 10 Ersatzmitgliedern bestehen, die von Völkerbundsrat und -versammlung gewählt werden. Aus diesen Mitgliedern wird für jeden Streitfall eine 7-gliedrige Kommission gewählt und zwar je 3 Mitglieder von jeder Partei, der Vorsitzende von den Gewählten selbst. Der einstimmige Spruch der Kommission hat dieselbe Wirkung, wie ein Schiedsspruch nach Art. 13 Abs. 4 V. St. Ein Mehrheitsbeschluß ist von jeder Partei anfechtbar. Der Streit gelangt alsdann an eine zweite Instanz, deren Spruch in jedem Falle wie ein Schiedsspruch wirkt. Obwohl für die zweite Instanz ebenfalls grundsätzlich ein unpolitisches Kollegium in Aussicht genommen ist, wird vorläufig der Rat als solche Instanz empfohlen.

Leider führten beide Anregungen nicht zu dem angestrebten Erfolg einer Verfassungsänderung in der Richtung einer Entpolitisierung der Vermittlung. Die Völkerbundsversammlung beschränkte sich darauf, in ihrer Sitzung vom 22. September 1922 eine Resolution anzunehmen, der jede bindende Wirkung fehlte und die nur in der Form einer bloßen Empfehlung sich darauf beschränkte, den Bundesmitgliedern den Abschluß von Vergleichsverträgen nach dem Muster eines angefügten Modellvertrages[3]) nahezulegen. Dieser Modellvertrag bringt nichts Neues und ähnelt hinsichtlich der Zusammensetzung der Vermittlungskommission und der Organisation des Verfahrens stark den Bryan-Verträgen So endete die ganze von den nordischen Staaten eingeleitete Reformbewegung infolge des Widerstandes der großen Mächte mit einer bloßen Empfehlung von Einzelvergleichs-

1) Vergl. Schücking, Institut, S. 278 ff.
2) Abgedruckt bei Schücking, Institut, Anhang S. 320 f.
3) Abgedruckt bei Schücking-Wehberg, a. a. O. S. 585 ff.

verträgen, deren Abschluß den Bundesmitgliedern nach Art. 21 V. St. sowieso schon frei stand. Die Resolution stellt eher einen Rückschritt als einen Fortschritt dar, da sie entgegen dem Ziele der Zusammenfassung aller Vermittlungstätigkeit durch Schaffung einer technischen Vermittlungsbehörde, eine Dezentralisation der Vermittlung empfahl.

b. Das Genfer Protokoll vom 2. Oktober 1924.

Ein weiteres, ungleich wichtigeres und umfassenderes Reformprojekt des Kriegsverhütungsrechts hat sich ebenfalls, besonders infolge des Widerstandes Englands, nicht zur Geltung durchringen können. Das Genfer Protokoll über die friedliche Regelung internationaler Streitfälle vom 2. Oktober 1924[4]) ist mangels der Ratifikation der in Art. 21 Abs. 4 dieses Protokolls bezeichneten Anzahl von Bundesmitgliedern nicht in Kraft getreten. Trotzdem soll es wegen der Wichtigkeit seiner Neuerungen, soweit diese für die Fortentwicklung des Instituts der Vermittlung interessieren, kurz erörtert werden.

Was man mit dem Protokoll erreichen wollte, ergibt sich aus dem von Politis verfaßten Bericht der ersten Kommission der 5. Völkerbundsversammlung, wo es heißt: „Das Protokoll . . . . hat zum Zweck, die in Art. 8 des Völkerbundsstatuts vorgesehenen Verminderung und Beschränkung der Rüstungen zu erleichtern, indem es die Sicherheit der Staaten durch die Entwicklung der Verfahren der friedlichen Regelung aller internationalen Streitigkeiten und die wirksame Verurteilung des Angriffskrieges garantiert“[5]).

Man strebte also eine allgemeine Abrüstung an. Wollte man sie erreichen, so mußte man den Staaten vor allem ihre Sicherheit garantieren. Dazu war ein Verbot jedes Angriffskrieges und die Garantie eines wirksamen und zuverlässigen Rechtsschutzes erforderlich. Es mußten also die Lücken, die das System des Völkerbundsstatuts hinsichtlich

---

4) Strupp, Das Haager und das Genfer Kriegsverhütungsrecht S. 60 ff., Schücking, Das Genfer Protokoll 1925, Mendelssohn-Bartholdy, Pakt und Protokoll, im „Neuen Merkur“ 1925, Baker, The Genova Protocoll for the pacific Settlement of International Disputes. London 1925, Miller, The Genova Protocol, New York, 1925; Sottile, Le Règlement pacifique des Différends Internationaux 1925.

5) Strupp, Kriegsverhütungsrecht, Anhang I S. 85.

der friedlichen Streitbeilegung offen ließ, geschlossen werden. Denn, wie schon eingehend dargelegt, verbietet das Völkerbundsstatut den Angriffskrieg nicht absolut, sondern verpflichtet seine Mitglieder in Art. 12 nur zur Anwendung eines friedlichen Streiterledigungsmittels nach seiner Wahl, nach dessen Beendigung die Parteien in gewissen Fällen ihre volle Handlungsfreiheit, also auch das Recht zu einem Angriffskrieg wiedererlangen. Nur in den Fällen der Art. 13 Abs. 4, 14 und 15 Abs. 6 ist der Krieg gegen den Staat, der sich der Entscheidung fügt, verboten. Ein grundsätzliches Verbot des Angriffskrieges enthält das Völkerbundsstatut also nicht, sondern der Krieg bleibt nach wie vor das letzte Streiterledigungsmittel im Völkerverkehr, das weder gerecht noch ungerecht, sondern einfach die ultima ratio der souveränen Staaten ist. Mit dem Genfer Protokoll dagegen sollte der Krieg im alten Sinne gänzlich abgeschafft werden. Der Krieg sollte, ebenso wie im Staate die Gewalt, nur noch Mittel der Justiz oder aber Verbrechen, entweder Völkerbundsexekution oder Angriffskrieg sein[6]).

Darum mußte, wenn der Angriffskrieg unmöglich gemacht werden sollte, ein lückenloses System für die friedliche Streiterledigung geschaffen werden. Dieses Ziel gedachte das Protokoll auf folgendem Wege zu erreichen.

In der richtigen Erkenntnis, daß die beste Streitlösung immer die ist, die auf dem eigenen Willen der Parteien beruht, stellt das Protokoll die Schiedsgerichtsbarkeit in den Vordergrund. Es wird den Parteien daher zunächst empfohlen, jeden Streit einem Schiedsgericht nach freier Vereinbarung zu unterbreiten. Darüber hinaus unterwirft es diejenigen Streitigkeiten, die bisher nach Art. 36 Abs. 2 des Statuts des St. I. G. nur auf besondere Erklärung der Entscheidung durch den St. I. G. unterstanden, nunmehr schlechthin der obligatorischen Entscheidung durch diesen Gerichtshof[7]). Fällt die Streitfrage nicht unter die obligatorische Zuständigkeit des St. I. G. und einigen sich die Parteien auch nicht freiwillig auf dessen Anrufung oder auf ein Schiedsgericht, so geht die Sache gemäß Art. 15 V. St. zunächst an den Völkerbundsrat. Dieser versucht zunächst eine formlose Schlichtung nach Art. 15 Abs. 3 V. St. Ist eine Schlichtung nicht möglich, so tritt der Rat nicht sogleich

6) Wegner, „Der neue Friedenspakt“ in Schlesische Volkszeitung, Breslau vom 18. Juni 1928.
7) Art. 3.

in das Berichtsverfahren ein, sondern fordert die Parteien auf, den Streit der richterlichen oder schiedsrichterlichen Entscheidung zu unterbreiten[8]). Lehnen die Parteien ab, so kann trotzdem nachträglich auf Antrag einer Partei ein Schiedsgericht gebildet werden, hinsichtlich dessen Zusammensetzung usw. die Parteien, „soweit es möglich ist", freie Hand haben. Können sie sich nicht einigen, so setzt der Rat von sich aus das Schiedsgericht ein, das alsdann den Streit endgültig entscheidet[9]). Es hat sich bei der Findung des Spruches, wie Schücking betont[10]), nicht nur von rechtlichen, sondern auch von reinen Zweckmäßigkeitserwägungen leiten zu lassen. Dieses sogenannte Schiedsgericht ersten Grades ähnelt daher einem Schlichtungsausschuß[11]); damit die rechtliche Seite des Streits in einem solchen Verfahren nicht zu kurz kommt, hat jede Partei das Recht, über Rechtsfragen die Einholung eines Gutachtens des St. I. G. zu verlangen[12]).

Stellt jedoch nach dem Scheitern des Schlichtungsverfahrens keine der Parteien den Antrag auf ein solches schiedsgerichtliches Verfahren, so wird angenommen, daß die Parteien mit dem Eintritt in das Berichtsverfahren vor dem Rat gemäß Art. 15 Abs. 4 V. St. einverstanden sind. Gelangt der Rat nunmehr zu einem einstimmigen Bericht, so hat dieser Bericht die Wirkung, daß er für die Parteien schlechthin bindend ist[13]). Die Bestimmung enthält gegenüber der bisherigen Regelung in Art. 15 Abs. 6 V. St. eine hoch beachtliche Neuerung. Während nach Art. 15 V. St. der alt hergebracht und grundsätzlich unverbindliche Charakter des Vermittlungsspruches gewahrt bleibt, da es den Parteien freisteht, ob sie den Berichtsvorschlag annehmen wollen oder nicht, und gegen den Annehmenden lediglich der Krieg verboten ist, sind hier zum ersten Mal die Parteien zur Annahme des einstimmigen Berichts verpflichtet. Dies ist zweifellos eine dem Institut der Vermittlung fremde Wirkung. Denn mit der bindenden Wirkung des Berichts entfernt sich das Berichtsverfahren des Protokolls von der

8) Art. 4 Ziffer 1.
9) Art. 4 Ziffer 2 a und b.
10) Schücking, Protokoll, S. 10.
11) Vergl. auch Kommissionsbericht, Vorbemerkung bei Strupp, Kriegsverhütungsrecht, Anhang I S. 86.
12) Art. 4 Ziffer 2 c.
13) Art. 4 Ziffer 3.

Vermittlung in der Richtung auf das Schiedsgerichtsverfahren hin.

Ist dagegen ein einstimmiges Votum des Rats nicht zu erreichen, so behalten die Parteien nicht, wie nach Art. 12, 15 V. St., das Recht, nach Ablauf von 3 Monaten zum Kriege zu schreiten, sondern der Rat setzt nunmehr von sich aus ein Schiedsgericht zweiten Grades ohne Mitwirkung der Parteien ein, das den Streit endgültig und verbindlich zu entscheiden hat[14]).

Ebenso, wie nach Art. 15 Abs. 8 V. St. sind Streitigkeiten, die sich auf Fragen beziehen, die nach internationalem Recht der innerstaatlichen Zuständigkeit unterliegen, der obligatorischen Regelung des Art. 4 des Protokolls nicht unterworfen. Doch muß über diesen Einwand der Unzuständigkeit des Rats ein Gutachten des St. I. G. eingeholt werden, welches verbindliche Wirkung hat[15]).

Dieses System des Protokolls würde tatsächlich jeden Angriffskrieg unmöglich machen und einen lückenlosen Rechtsschutz hinsichtlich aller Staatenstreitigkeiten garantieren, wenn das Protokoll nicht einige Ausnahmen vorsehen würde, in denen der Krieg zwar verboten, trotzdem aber ein Rechtsschutz versagt wird.

So sind ausgenommen von diesem Verfahren alle die Fälle, in denen der Rat schon früher zu einem einstimmigen Gutachten gelangt ist[16]). Jede durch einstimmigen Bericht erledigte Sache ist also res judicata. Das hätte man, wenn das Protokoll in Kraft getreten wäre, wohl auch Deutschland entgegengehalten, wenn es die oberschlesische Frage vor dem Rat wieder aufgerollt hätte, wenn auch damals ausdrücklich festgestellt wurde, daß nicht Deutschland und Polen, sondern Frankreich und England Parteien waren.

Desgleichen sind Streitigkeiten ausgeschlossen, die sich aus Gewaltmaßnahmen ergeben, welche im Rahmen einer Bundesexekution ergriffen werden[17]), da hier die beteiligten Bundesmitglieder ja im Auftrage des Bundes Krieg führen.

Die wichtigste Ausnahme ist jedoch in Art. 4 gar nicht erwähnt. Sie ist lediglich in dem Kommissionsbericht zu Art. 4 Abs. 7 unter 3 dargelegt[18]). Es sind die Streitigkeiten,

14) Art. 4 Ziffer 4.
15) Art. 5 Abs. 2.
16) Art. 4 Ziffer 5.
17) Art. 4 Ziffer 7.
18) Strupp, Kriegsverhütungsrecht, Anhang I S. 101.

„welche die Revision von in Kraft befindlichen internationalen Verträgen und Akten zum Gegenstande haben, oder welche den gegenwärtigen, territorialen Bestand der Signatarmächte in Frage zu stellen bezwecken“[19]). Damit sollte eine Verewigung des durch den Kriegsausgang geschaffenen status quo erreicht werden. Die Friedensverträge und die durch sie erfolgten Gebietsveränderungen sollten unantastbar sein. Damit wird der sonst in dem ganzen Protokoll so vorbildlich durchgeführte Grundsatz der Erledigung s ä m t l i c h e r Streitigkeiten in dem von ihm geschaffenen Verfahren ohne jeden juristischen Grund, lediglich aus Rücksicht auf die machtpolitischen Tendenzen der Siegerstaaten durchbrochen und damit einer großen Kategorie von Streitfällen, und vielleicht gerade den dringendsten, jeder Rechtsschutz entzogen. Es ist nicht einzusehen, warum nicht auch im Völkerrecht Verträge und der Besitzstand angefochten werden dürfen, wie es im innerstaatlichen Recht selbstverständlich ist. Durch diese Konzession an den Machtwillen der Siegerstaaten verliert das Protokoll sehr an Wert.

Die Vollstreckung der so ergangenen Entscheidung geschieht tunlichst ohne Gewaltanwendung. Bei bloß passiver Resistenz eines Staates übt der Rat zunächst einen nur von seiner Autorität getragenen, friedlichen Druck aus. Fügt sich der Staat nicht, so kann der Rat kollektive Maßnahmen wirtschaftlicher und finanzieller Art anordnen. Er kann den obsiegenden Streitteil dazu ermächtigen, sich sein Recht mit Gewalt zu holen. Militärische Exekutionsmaßnahmen nach Art. 16 V. St. kommen jedoch nur in Betracht, wenn der unterlegene Teil selbst zu den Waffen greift[20]).

Zur Vermeidung eines Angriffs und zur Bestimmung des Angreifers bringt das Protokoll eingehende Vorschriften. Es empfiehlt die Schaffung entmilitarisierter Zonen[21]), verbietet jede Rüstung und Mobilmachung für die Dauer des vorgesehenen friedlichen Verfahrens[22]), verbietet kategorisch jeden Angriffskrieg[23]) und erklärt den Angreifer als der Verletzung des Völkerbundsstatuts für schuldig, sodaß

19) Art. 4 Ziffer 7.
20) Art. 4 Ziffer 6.
21) Art. 9.
22) Art. 7.
23) Art. 8.

er der Bundesexekution verfällt[24]). Schließlich schafft es in Art. 10 ein bis ins einzelne gehendes System nach dem der Angreifer im Einzelfalle nach objektiven Merkmalen ermittelt werden soll, um diese Feststellung der Angreifereigenschaft möglichst der subjektiven Ansicht der Ratsmitglieder zu entziehen.

Wie schon erwähnt, hat das Protokoll keine Geltung erlangt. Der Grund für sein Scheitern ist vor allem in einem Sonderinteresse Englands zu suchen. Während nach Art. 15 Abs. 5 und 6 V. St. die bindende Kraft des Ratsspruches und als seine mögliche Folge die Bundesexekution von der Einstimmigkeit der Ratsmitglieder abhängig ist, wird nach dem Genfer Protokoll die Angreifereigenschaft, die den Angreifer der Bundesexekution aussetzt, aus den objektiven Merkmalen des Einzelfalls vermutet. Diese gesetzliche Vermutung des „Angreifers" kann nach Art. 10 Abs. 2 G. P. nur durch einstimmigen Beschluß sämtlicher Ratsmitglieder widerlegt werden. Die Einstimmigkeit der Ratsmitglieder ist also nach dem V. St. Voraussetzung für die Durchführung einer Bundesexekution, nach dem Genfer Protokoll dagegen Bedingung für das Unterlassen einer solchen Exekution. Während also nach dem V. St. England durch seine eine Stimme die erforderliche Einstimmigkeit und damit ein gewaltsames Eingreifen des Völkerbundes, wenn es nicht in seinem Interesse liegt, verhindern kann, hätte es nach dem Genfer Protokoll überstimmt und zur Beteiligung an einem Völkerbundskrieg herangezogen werden können, an dem ihm jedes Interesse fehlte[25]). Dieser Gefahr konnte sich England schon mit Rücksicht auf seine Dominions — man denke daran, daß etwa Süd-Afrika zur Bekämpfung eines europäischen Friedensbrechers Truppen entsenden sollte — nicht aussetzen. Vor allem aber widersprach es der bekannt egozentrischen Tradition Englands, sich zur Beteiligung an Kriegen zu verpflichten, die nicht einem überwiegenden englischen Interesse dienten. Darum hat es das Protokoll zu Fall gebracht.

Hinsichtlich des Wertes des Protokolls ist folgendes zu zu sagen:

---

24) Art. 7 Abs. 4.

25) Vergl. hierzu Wegner „Über gerechte und ungerechte Kriege" in der Zeitschrift für öffentliches Recht. 1926. Bd. 5 Heft 4 S. 528 ff, besonders S. 544 ff.

Das Protokoll hätte zweifellos im Interesse der Kriegsverhütung einen wesentlichen Fortschritt bedeutet, da es die Legalität des Angriffskrieges gänzlich aufhebt und an seine Stelle ein friedliches Streiterledigungssystem setzt. Dieses Ziel hat es jedoch nur auf Kosten der Lückenlosigkeit seines Rechtsschutzsystems dadurch erreicht, daß es die durch den Krieg geschaffene Machtverteilung garantierte, indem es alle Streitigkeiten, welche auf die Aufhebung oder Abänderung der geltenden Verträge abzielten, von den vorgesehenen Verfahrensformen ausnahm. Darin liegt jedoch eine offensichtliche Rechtlosstellung der Kriegsunterlegenen, denen damit jede Anfechtungsmöglichkeit der Friedensverträge genommen wird. Aus der Ausnahme gerade dieser Kategorie von Streitigkeiten folgt die politische Tendenz des Protokolls. Es will die Unantastbarkeit des gegenwärtigen, politischen status quo verewigen. Dadurch wird sein ganzes System zur Friedenserhaltung untauglich. Denn jedes System friedlicher Streiterledigung, das nicht mit dem ewigen Wechsel der politischen Dynamik rechnet und nicht Möglichkeiten für die geschmeidige Anpassung der politischen Machtkonstellation an veränderte politische und wirtschaftliche Notwendigkeiten vorsieht, sondern eine bestimmte Machtverteilung zu verewigen sucht, ist von vornherein zur Erfolglosigkeit verdammt. Ein solches, in der Erhaltung einer bestimmten politischen Statik erstarrtes System wird bei der Herausbildung unhaltbarer und unerträglicher Zustände kriegerische Explosionen nicht vermeiden können.

Auch unser Institut der Vermittlung im besonderen hat durch das Protokoll keinerlei Fortentwicklung oder Vertiefung erfahren. Die Vermittlung sollte weiter ihr politisches Gewand behalten und der Rat sollte weiterhin als Vermittlungsorgan berufen sein. Wenn auch nach dem Protokoll jede Partei vor dem Eintritt in das Berichtsverfahren die Möglichkeit hat, die Streitsache vor ein „soweit als möglich"[26]) selbstgewähltes Schiedsgericht zu bringen, das nicht aus rechtlichen Gesichtspunkten allein, sondern auch unter Zweckmäßigkeitserwägungen als Schlichtungsausschuß entscheiden soll, so ist damit doch keineswegs die gewünschte Entpolitisierung erreicht, denn diesem unter dem Einfluß und der Aufsicht des Rats gebildeten Gremium fehlt natürlich nicht der politische Charakter.

26) Art. 4 Ziffer 2.

Ferner ist die absolut bindende Gestaltung des einstimmigen Ratsberichtes bei der schon wiederholt dargelegten, hochpolitischen Eigenart des Rats mehr als bedenklich. Während das Völkerbundsstatut bei einstimmigem Bericht lediglich den Krieg gegen die annehmende Partei verbietet, die Annahme des Spruches den Parteien aber im übrigen freistellt, sollten die Parteien nach dem Protokoll zur Annahme verpflichtet und infolgedessen bei dem politischen Charakter der Ratsvermittlung mehr denn je der politischen Konjunktur ausgeliefert sein. Insofern bedeutet das Protokoll eher einen Rückschritt wie eine Fortentwicklung. Weder Pazifisten, noch Wissenschaftler, am wenigsten aber wir Deutschen haben daher Veranlassung dem Genfer Protokoll nachzutrauern.

c. Die Vermittlung in den Locarnoverträgen.

Während alle auf eine Reform des Vermittlungsrechts des Völkerbundsstatuts hinzielenden Versuche bisher ohne Erfolg geblieben sind, hat das partikuläre Vermittlungsrecht in den zahlreichen zwischen 2 oder mehreren Staaten geschlossenen Schiedsgerichts- oder Vergleichsverträgen eine wertvolle Fortbildung und Vertiefung erfahren. Von den zahlreichen Verträgen dieser Art[27]) sollen hier nur die Locarnoverträge in ihrem auf die Vermittlung bezüglichen Inhalt besprochen werden.

Die Locarnoverträge vom 16. Oktober 1925 bestehen aus dem Schlußprotokoll und 5 Vertragsentwürfen und zwar dem Westpakt und dem zwischen Deutschland einerseits und Frankreich, Belgien, Polen und der Tschechoslowakei andererseits geschlossenen Schiedsabkommen. Der Westpakt[28]), abgeschlossen zwischen Deutschland, England, Frankreich, Italien und Belgien, gipfelt in Art. 1 in einem Garantieversprechen der Signatare für die Aufrechterhaltung der Grenzen zwischen Deutschland-Frankreich und Belgien. Art. 2 bringt ein grundsätzliches Kriegsverbot allerdings mit sehr dehnbaren Ausnahmen.

Erlaubt ist ein Krieg in Ausübung der Notwehr, ohne daß, wie im Genfer Protokoll, eine genaue Definition der Notwehr bezw. des Angreifers gegeben wäre. Erlaubt

27) Strupp, Das Werk von Locarno, S. 129 f.
28) Vergl. Strupp, Die Schiedsgerichts-, Gerichts- und Vergleichsverträge.

sind ferner alle Handlungen auf Grund der Art. 16 und 15 Abs. 7 V. St.

Im Hinblick auf die in Art. 2 übernommenen Verpflichtungen bestimmt Art. 3 des Westpaktes, daß alle Streitigkeiten rechtlicher Natur einem richterlichen Verfahren, alle anderen Fragen einer Vergleichskommission zu unterbreiten sind. Wird der Spruch dieser Kommission von einer Partei nicht angenommen, so ist die Frage vor den Rat zu bringen, der nach Art. 15 V. St. entscheidet. Die Einzelheiten dieser Methoden zur Streiterledigung sind in den schon erwähnten, untereinander im wesentlichen gleichlautenden Schiedsgerichtsverträgen enthalten.

So bestimmt der deutsch-belgische Vertrag[29]), daß alle Streitfragen rechtlicher Natur, die sich auf diplomatischem Wege nicht erledigen lassen, einem Schiedsgericht oder dem St. I. G. zu unterbreiten sind[30]). Auf Vereinbarung der Parteien kann jedem solchen Verfahren ein Güteverfahren zur Herbeiführung eines Vergleichs vor einer innerhalb 3 Monaten nach Inkrafttreten dieses Vertrages zu bildenden[31]) „Ständigen Versöhnungskommission" vorausgehen. Diese Kommission besteht aus 5 Mitgliedern, von denen 3 Neutrale im Einverständnis der Parteien und je einer von jeder Partei allein aus ihren Staatsangehörigen ernannt wird. Die Bildung der Kommission kann auch von keiner Partei hintertrieben werden, da bei fehlendem Einvernehmen der schweizerische Bundespräsident zur Ernennung der neutralen Mitglieder zuständig wird. Auch der Vorsitzende wird im Einverständnis der Parteien aus den 3 Neutralen bestimmt. Die Mitglieder werden für 3 Jahre ernannt. Die Kommission wird schon auf Antrag einer Partei tätig[32]). Immerhin besteht für die andere Partei bei Rechtsfragen kein Einlassungszwang vor der Kommission, da nach Art. 2 solche Streitfragen rechtlicher Natur nur „durch Vereinbarung" der Parteien der Kommission unterbreitet werden können, sondern hier kann jede Partei das Güteverfahren ablehnen. Die Kommission hat alles zum Abschluß eines Vergleichs Dienliche zu tun und schließlich den Parteien einen Vorschlag zu machen. Zur Erklärung auf diesen Vorschlag kann sie ihnen eine Frist setzen. Diese Erklärungs-

29) Strupp, Locarno, S. 137.
30) Art. 1.
31) Art. 5.
32) Art. 6.

frist ist eine wichtige, schon in dem deutsch-schweizerischen Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag vom 3. Dezember 1921[33]) getroffene Neuigkeit gegenüber der Völkerbundsvermittlung. Für sie gilt dasselbe, was in der dem deutschen Reichstag vorgelegten Denkschrift zum deutsch-schweizerischen Vertrage gesagt ist[34]). „Die Tatsache, daß die Parteien den Bericht der Vergleichsinstanz nicht mit Stillschweigen übergehen oder dilatorisch behandeln können, daß sie vielmehr zu einer kurz befristeten Äußerung über ihre Stellungnahme zu dem Bericht verpflichtet sind, wird wesentlich zur gütlichen Beilegung des Streitfalles beitragen. Zum mindesten wird dadurch erreicht, daß die ganze politische Situation in offenkundiger Weise geklärt wird".

Die Arbeiten der Kommission müssen innerhalb 6 Monaten beendet sein. Nach Beendigung der Vergleichsaktion stellt die Kommission das Ergebnis in einem Protokoll fest[35]). Die Kommission regelt ihr Verfahren selbst. Ebenso bestimmt der Vorsitzende mangels anderweitiger Vereinbarung den Tagungsort. Die Arbeiten der Kommission sind geheim und werden nur mit Zustimmung beider Parteien veröffentlicht[36]).

Auch dies ist eine wertvolle Bestimmung, um die Gemüter zu beruhigen und einer tendenziösen Entstellung des Streitgegenstandes durch die Presse vorzubeugen. Die Parteien sind vor der Kommission durch Agenten vertreten. Die Entscheidungen ergehen mit Stimmenmehrheit. Beide Parteien verpflichten sich, die Kommission bei ihrer Arbeit möglichst weitgehend zu unterstützen (Art. 14). Kommt ein Vergleich vor der Kommission nicht zustande, so wird der Streit mit einer zu vereinbarenden Schiedsordnung dem St. I. G. oder einem Schiedsgericht unterbreitet. Ist eine Einigung über die Schiedsordnung nicht zu erzielen, so ist jede Partei berechtigt, den Streit vor den St. I. G. zu bringen, nachdem sie dies einen Monat vorher angekündigt hat. Jede Partei kann also durch Verweigerung des Einverständnisses den Streit vor den St. I. G. bringen.

Alle anderen, nicht gerichtsfähigen Streitigkeiten sind ipso jure der Kommission zu unterbreiten[37]). Verständigen

33) Strupp, Die Schiedsgerichts- usw. Verträge S. 105 ff., Artikel 15 Abs. 2.
34) Vergl. Schücking, Institut, S. 309.
35) Artikel 8.
36) Art. 11.
37) Art. 17.

sich die Parteien nicht innerhalb eines Monats nach Abschluß der Arbeiten der Kommission, so gelangt der Streit auf Antrag auch nur einer Partei an den Rat, der alsdann in dem Verfahren des Art. 15 V. St. entscheidet[38]).

Schließlich enthält der Vertrag noch folgende wertvolle Bestimmung. Nach Art. 19 wird der Kommission bezw. den anderen beschäftigten Organen die Befugnis zum Erlaß von einstweiligen Anordnungen gegeben. Die Parteien verpflichten sich, diese Anordnungen zu befolgen und alles zu vermeiden, was den Streit ausdehnen oder verschärfen könnte. Damit ist die Möglichkeit gegeben, durch Schaffung einer einstweiligen Regelung dem Konflikt die Schärfe zu nehmen und die Gemüter zu beruhigen umsomehr, als die Parteien jede Agitation zu vermeiden haben.

Dieser hinsichtlich der Vermittlung dargelegte Normeninhalt der Locarnoverträge findet sich in den meisten von Deutschland geschlossenen Schiedsgerichtsverträgen wieder[39]). Sie alle zeigen eine starke Anlehnung an die Bryan-Verträge. Zweifellos bilden sie durch den Ausbau der Organisation der Vermittlung und durch den unpolitischen Charakter der durch sie geschaffenen, ersten Vermittlungsinstanz einen Fortschritt gegenüber dem Vermittlungsrecht des Völkerbundes, und gerade die Unzulänglichkeit der Völkerbundsvermittlung und das Bedürfnis nach einer unpolitischen Vermittlungsinstanz sind der innere Grund für den Abschluß solcher Verträge.

---

38) Art. 18.
39) Strupp, Die Schiedsgerichts- usw. Verträge, S. 105 ff.

IX. Teil.

Schlußwort.

Im Vorstehenden ist dargelegt, daß die Vermittlung nach dem Völkerbundsstatut in den letzten 10 Jahren keine Fortentwicklung erlebt hat. Obwohl das Völkerbundsstatut gegenüber der früheren, freien Staatenvermittlung einen großen Fortschritt brachte, indem es die obligatorische Vermittlung und eine zentrale Vermittlungsinstanz schuf, hat es den Hauptfehler der bisherigen staatlichen Vermittlung, ihren politischen Charakter, beibehalten. Es hat an Vorschlägen und Versuchen zu einer Änderung der Völkerbundssatzung in der Richtung einer Reform des Vermittlungsrechts nicht gefehlt. Alle diese Versuche sind an dem Machtwillen der Gründer des Völkerbundes gescheitert. Es fehlt dem Völkerbund vorläufig noch jener hohe völkerversöhnende Geist, aus dem allein ein brauchbares Kriegsverhütungsrecht sich entwickeln kann. Die Neigung, im Interesse der Friedenserhaltung Opfer zu bringen und Bindungen einzugehen, ist immer noch sehr gering, und man vertraut allenthalben in der Welt trotz des Völkerbundes und seiner Institutionen seinem eigenen Schwert immer noch mehr, wie dem Rechtsschutz seitens des Völkerbundes. Die Praxis der Völkerbundsvermittlung läßt all dies Mißtrauen nur zu berechtigt erscheinen. Infolge der Unzulänglichkeit des Rechtsschutzsystems des Völkerbundes erleben wir ein Wettrüsten, wie man es bisher nie kannte, und es besteht wenig Hoffnung, daß die Welt nicht noch einmal in Flammen aufgeht. Anstatt daß nun der Völkerbund einer solchen Katastrophe, welche den Niedergang ganz Europas endgültig besiegeln müßte, durch einen von weltpolitischem Geist getragenen Ausbau seiner Institutionen des Kriegsverhütungsrechts die Spitze abbiegen würde, treiben seine Mitglieder enghorizontigste Machtpolitik und arbeiten in ängstlicher Besorgnis um den ihnen durch den Krieg zugefallenen Machtzuwachs der Entwicklung eines brauchbaren Kriegsverhütungsrechts entgegen, weil sie eventuell die Revision der Friedensverträge befürchten müßten.

Die Völkerbundsvermittlung kann ein brauchbares Instrument des Kriegsverhütungsrechts erst werden, wenn sie völlig entpolitisiert sein wird, d. h., wenn sie von dem hochpolitischen Völkerbundsrat als Vermittlungsinstanz auf eine rein technische Behörde übertragen sein wird, einem internationalen Vermittlungshof, dessen Mitglieder, aus unpolitischen Persönlichkeiten von höchster Autorität und Fachkenntnis bestehend, die Gewähr dafür bieten, daß der Vermittlungsspruch nur aus technischen, der Natur der Sache gerecht werdenden Erwägungen gefunden wird. Damit wird das Vertrauen der Staaten in die Objektivität dieser Vermittlungsinstanz wachsen und das Gefühl der Sicherheit infolge des durch die Vermittlung gebotenen Schutzes automatisch Rüstungsverminderungen zur Folge haben.

M. E. darf jedoch, auch wenn dieses Ziel der völligen Entpolitisierung erreicht sein wird, der Vermittlungsspruch in keinem Falle obligatorisch gestaltet werden. So sehr das Obligatorium hinsichtlich des Anrufens der Vermittlung zu begrüßen ist, so gefährlich ist es, selbst bei einstimmigem Beschluß, für die Annahme desselben, weil die Vermittlung dann mit der Schiedsgerichtsbarkeit sich praktisch deckt. Gerade in der klassischen Unverbindlichkeit des Spruches besteht die Anziehungskraft der Vermittlung. Das Ziel der absoluten Kriegsverhütung dagegen darf mit der Fortentwicklung der Vermittlung nicht verwechselt werden. Die Kriegsverhütung muß durch ein System erreicht werden, das Vermittlung, Schiedsgerichtsbarkeit und ordentliche Gerichtsbarkeit kombiniert und das ähnlich, wie im Genfer Protokoll, bei Nichtannahme des Spruches durch die Parteien den Streit automatisch in ein obligatorisches Schiedsgerichts- oder ordentliches Gerichtsverfahren hinübergleiten läßt, in welchem alsdann eine dem Wesen des Schiedsspruches entsprechende endgültige und bindende Entscheidung ergeht.

In dieser Richtung muß alle Reform des Vermittlungsrechts sich bewegen, wenn die Vermittlung wirksam dazu beitragen soll, in der Zukunft kriegerische Auseinandersetzungen zu verhindern.

Videant consules!

Lebenslauf.

Der Verfasser ist am 9. Februar 1902 als Sohn des Revierförsters Arthur Hunger und seiner Ehefrau Olga, geb. Juraske in Grunowitz, Kreis Rosenberg, Oberschlesien, geboren. Er besuchte das König-Wilhelms-Gymnasium in Breslau und bestand im Februar 1922 die Reifeprüfung. Darauf studierte er an den Universitäten Tübingen, München und Breslau die Rechts- und Staatswissenschaften und legte am 28. und 29. Februar 1928 die erste juristische Staatsprüfung ab. Am 8. März 1928 bestand er das mündliche Doktorexamen. Zur Zeit ist er im praktischen Vorbereitungsdienst bei dem Oberlandesgericht in Breslau beschäftigt.